

15

Politique extérieure suisse et coopération régionale transfrontalière

Luc Vodoz

Berne, Décembre 1999

Nationales Forschungsprogramm
„Grundlagen und Möglichkeiten der
schweizerischen Aussenpolitik“

Die NFP 42 Synthesis fassen die Ergebnisse
einzelner Forschungsprojekte zusammen.
Der Inhalt verpflichtet nur die Autorinnen
und Autoren.

Programme national de recherche
„Fondements et possibilités de la
politique extérieure suisse“

Les NFP 42 Synthesis résument les résultats
de projets de recherche individuels.
Le contenu n'engage que les auteurs.

Programmleitung · Direction du programme

Dr. Laurent Goetschel · Magdalena Bernath
Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft
Lerchenweg 36, CH-3000 Bern 9

Sekretariat Nationalfonds · Secrétariat Fonds national

Dr. Christian Mottas
Wildhainweg 20, CH-3001 Bern

<http://www.snf.ch/NFP42/>

POLITIQUE EXTÉRIEURE SUISSE ET COOPÉRATION RÉGIONALE TRANSFRONTALIÈRE

Étude dans le cadre du PNR „Politique extérieure de la Suisse“

Rapport de Synthèse

Mars 1999

Auteur: Luc Vodoz

Équipe de recherche:

Michel Rey, premier requérant
Luc Vodoz, coordination
Barbara Pfister

Communauté d'études pour l'aménagement
du territoire (C.E.A.T.)
14, Av. de l'Eglise-Anglaise, CP 555
CH-1001 Lausanne
Tél.: 021-693 41 65; Fax: 021-693 41 54
E-Mail: secretariat.ceat@epfl.ch

Remigio Ratti, co-requérant
Siegfried Alberton
Gian Fausto Castiglione

Istituto di Ricerche Economiche (IRE)
Università de la Suisse italiana
Centrocivico, Via Ospedale 13
CH-6900 Lugano

Michel Bassand, co-requérant
Jean-Ph. Leresche
Dominique Malatesta

Institut de Recherche sur l'Environnement
Construit (IREC), EPF-Lausanne
14, Av. de l'Eglise-Anglaise, C.P. 555
CH-1001 Lausanne

Philippe Braillard, co-requérant
Silvio Guindani
Christophe Devouassoux

Département de Science Politique
Université de Genève
Uni Mail, 102, Bd Carl-Vogt
CH-1211 Genève 4

PRÉLIMINAIRE

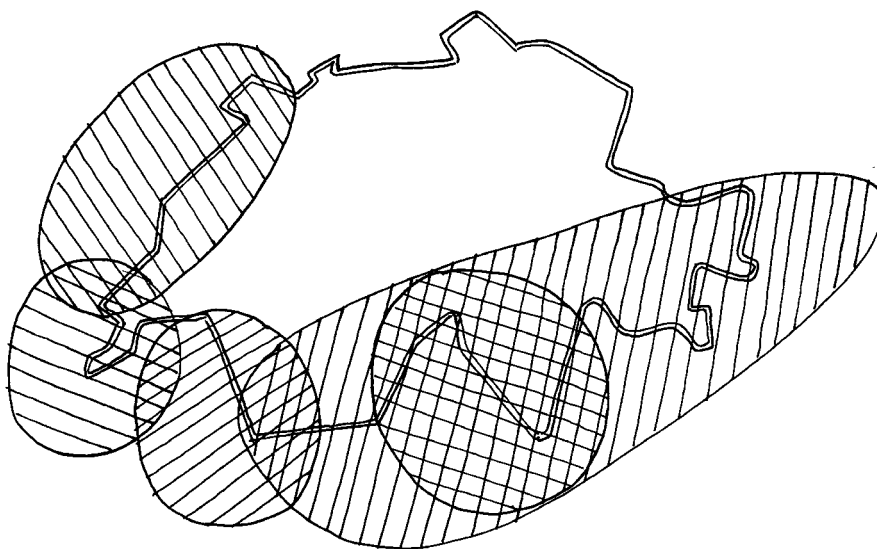
Cette recherche a été financée par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNRS), le Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT), et le Département genevois de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL).

Nous les remercions vivement, de même que l'ensemble des personnes qui ont bien voulu consacrer un peu de leur temps à cette recherche, en nous accordant un entretien ou en nous faisant bénéficier de leurs critiques constructives.

Intitulée „Vers de nouveaux modes de coopération régionale transfrontalière? Évaluation comparative et propositions d'améliorations“, la version intégrale du rapport final (117 p.) peut être obtenue auprès de la C.E.A.T. (Lausanne).



LES TERRAINS DE COOPÉRATION RÉGIONALE TRANSFRONTALIÈRE INVESTIGUÉS



SOMMAIRE

1	Introduction.....	6
2	Problématique	7
2.1	Le contexte général et les constats initiaux.....	7
2.2	L'objet et les objectifs de la recherche	8
2.3	Le questionnement et la méthodologie.....	8
3	Synthèse comparative des résultats empiriques	9
3.1	Le terreau de la coopération régionale transfrontalière	9
3.2	La coopération régionale transfrontalière au quotidien.....	10
3.3	L'efficacité de la coopération régionale transfrontalière.....	11
4	Mise en perspective.....	13
4.1	A quoi sert la coopération régionale transfrontalière?	13
4.2	Coopération régionale transfrontalière: „quoi de neuf?“	14
4.3	Les facteurs explicatifs.....	16
5	Recommandations.....	18
5.1	Point de vue régional.....	18
5.2	Point de vue national.....	19
6	Conclusions.....	21

Sigles et abréviations

BI	Bureau fédéral de l'intégration
CEE	Communauté économique européenne
CRT	Coopération régionale transfrontalière
Cst. féd.	Constitution fédérale
DDIP	Direction du droit international public (DFAE)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DG XVI	Direction générale XVI Politique régionale“ (Commission européenne)
EEE	Espace économique européen
OFAT	Office fédéral de l'aménagement du territoire
OFDE	Office fédéral du développement économique et de l'emploi
UE	Union européenne

1 INTRODUCTION

Commencée début 1997, la recherche qui a conduit à la rédaction du présent rapport de synthèse a été réalisée dans le cadre du programme national de recherche intitulé „Fondements et possibilités de la politique extérieure suisse“ (PNR 42), adopté par le Conseil fédéral en 1993 – c’est-à-dire dans l’année qui a suivi le vote négatif du peuple et des cantons quant à l’adhésion de la Suisse à l’Espace économique européen (EEE) – et dont la mise en œuvre a été confiée au Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNRS).

Synthétiquement, les objectifs du PNR 42 consistent à préparer des bases de décision pour l’élaboration de la politique extérieure suisse, à améliorer l’information et la prise de conscience de la population, ainsi qu’à analyser la cohérence et l’efficacité des efforts faits en matière de politique extérieure et à proposer des mesures d’amélioration.

Bien qu’elle n’appartienne pas au champ traditionnel de la politique extérieure nationale, la coopération régionale transfrontalière (CRT) a été retenue comme domaine d’étude pertinent dans le cadre du PNR 42. Dans le paysage mouvant des relations entre la Suisse et ses voisins membres de l’Union européenne (UE), la CRT peut en effet aussi être considérée comme de la politique extérieure – la „petite“ politique extérieure ou politique extérieure „de proximité“.

Si donc nous avons focalisé l’attention sur les relations régionales transfrontalières, nous avons aussi pris en considération les enjeux que celles-ci recèlent au niveau plus large qu’est celui des relations interétatiques, ainsi que les problèmes corollaires d’articulation entre compétences et logiques nationales d’une part, infranationales (régionales, cantonales, voire communales) de l’autre.

S’appuyant sur des considérations théoriques tout en donnant une large part à la démarche empirique, cette recherche visait à évaluer les conditions, les modalités, les résultats et les potentialités de modes de CRT développés depuis le milieu des années 1960, ainsi qu’à formuler des propositions destinées à améliorer leur efficacité.

A cet effet et dans une perspective comparative, quatre terrains ont été investigués sur les frontières de la Suisse romande et italienne, entre 1997 et 1998:

1. le cas de l’Espace Mont-Blanc

Constitué en 1990, cet espace de CRT tripartite (France-Italie-Suisse) recouvre des entités territoriales valaisannes, valdôtaines, savoyardes et haut-savoyardes. Il associe des acteurs des divers niveaux institutionnels (des communes aux États centraux en passant par les niveaux intermédiaires) et traite principalement de problématiques relevant de l’aménagement du territoire au sens large (incluant notamment politiques régionale et environnementale);

2. le cas de la Conférence permanente des chambres de commerce suisses et italiennes des régions frontières et du Conseil syndical interrégional Tessin-Lombardie-Piémont

Créées respectivement en 1965 et 1982, sur la frontière italo-suisse, ces deux structures de CRT réunissent des acteurs économiques patronaux ou, respectivement, syndicaux, qui traitent avant tout d’économie régionale et de problématiques liées aux travailleurs frontaliers. Particularité de ce double cas, les acteurs étatiques ne participent pas aux organes et processus de CRT concernés. Côté suisse, trois territoires cantonaux (GR, TI, VS) sont touchés par le cas des chambres de commerce, alors que celui des syndicats ne concerne que le Tessin. Il en est de même côté italien, où les espaces de référence de chacun de ces cas font en quelque sorte „miroir“ aux espaces suisses.

3. le cas de la coopération en matière de développement et d’aménagement dans l’Arc jurassien

Il s’agit ici de plusieurs structures et processus de CRT, mis en place durant les années 1980, et ressortissant à des échelles territoriales différenciées et emboîtées: niveau „micro“ (l’intercommunal transfrontalier), niveau „méso“ (Communauté de travail du Jura, créée en 1985), et niveau „macro“ (Arc jurassien). Côté suisse, l’espace de référence de ce cas est constitué par l’ensemble des cantons limitrophes de la France, mais plus particulièrement BE, JU, NE et VD. Côté français, c’est principalement la Région Franche-Comté et ses quatre départements (Doubs, Haute-Saône, Jura, Territoire de Belfort) qui sont concernés.

4. le cas de la plate-forme franco-valdo-genevoise pour un aménagement concerté

S’inscrivant dans un foisonnement d’institutions régionales transfrontalières franco-suisses, ce dernier cas porte sur la CRT qui se développe au sein d’une structure associant les collectivités territoriales des cantons de Genève et de Vaud (district de Nyon), ainsi que des départements français de l’Ain et de la Haute-Savoie. Attelée aux problématiques relevant de l’aménagement du territoire, cette plate-forme a été instituée en 1992, sous l’égide du Comité régional franco-genevois (ce dernier ayant été créé en 1974).

Chacune de ces études de cas a donné lieu à une monographie¹, que le lecteur intéressé peut se procurer auprès des institutions éditrices. Outre les analyses servant de matière première pour le rapport final, ces monographies contiennent des éléments spécifiques à chacune des régions étudiées.

La version intégrale du rapport final² présente une synthèse comparative des résultats des études de cas, en les confrontant aux postulats et hypothèses formulés au début de la recherche, dégage des recommandations transversales utiles aux acteurs de la CRT, et trace quelques pistes de réflexion complémentaire. Rédigé à l'intention d'un public plus large, le présent rapport de synthèse reprend les principales informations et conclusions du rapport final.

2 PROBLÉMATIQUE

2.1 Le contexte général et les constats initiaux

Évolution actuelle qu'il est devenu trivial de mentionner, la globalisation des échanges – exacerbée par le contexte de crise économique – s'accompagne d'une remise en question des appartenances identitaires ainsi que d'une tendance au réagencement des systèmes et institutions politiques: les rapports entre logiques économique et socio-politique d'une part, et entre souveraineté et territoire d'autre part, sont en pleine mutation. En Europe particulièrement, la construction de l'Union européenne plonge les États dans des processus de redéfinition de leurs structures, de leur rôle et de leur fonctionnement. A chacun des échelons institutionnels, les collectivités publiques sont à la recherche de nouveaux instruments, de réponses pragmatiques et de systèmes de décision plus souples, parmi lesquels la coopération régionale transfrontalière constitue une piste encore relativement peu explorée.

En dépit de son isolement institutionnel, la Suisse n'échappe pas à ces processus. Comme ses voisins, elle doit prendre en compte la montée en puissance d'une logique économique et financière tendant à se mondialiser d'une part, le développement de nouvelles solidarités régionales et de nouvelles proximités socio-économiques d'autre part.

Outre leur affaiblissement par rapport aux acteurs du monde économique, les États sont confrontés à d'autres mécanismes de „dépassement“, tant par le haut (renforcement des institutions supranationales) que par le bas (développement de dynamiques régionales). Face à ces mouvements à la fois complémentaires et contradictoires, l'organisation fédéraliste de la Suisse peut constituer une faiblesse – l'État central peinant à obtenir une cohésion autour de sa volonté d'intégration européenne comme à harmoniser des pratiques régionales peu uniformes – mais aussi un atout – les collectivités publiques infranationales étant mieux armées pour développer des opérations de coopération régionale. Enfin, le système fédéraliste rend les mutations actuelles encore plus complexes, dans la mesure où – à une autre échelle – les rapports intercantonaux sont aussi remis en question, de par la perméabilisation des frontières intérieures, le décalage entre espaces fonctionnels et institutionnels, le réagencement des souverainetés ainsi que le développement de politiques „transfrontalières“.

Sur cette toile de fond, trois constats essentiels prennent un relief particulier et fondent le projet de recherche:

1. *la perméabilité croissante des frontières suscite l'émergence de décalages de plus en plus importants entre espaces fonctionnels et espaces institutionnels;*
2. *dans le contexte de l'évolution récente des relations entre la Suisse et l'Europe, le développement de différents modes de coopération transfrontalière jette peu à peu les bases d'une nouvelle politique extérieure, „de proximité“;*
3. *l'affirmation d'acteurs qui légitiment leurs actions sur la base d'une identité à la fois subnationale et transfrontalière s'inscrit dans une logique de réagencement des souverainetés, dont la maîtrise échappe en partie aux États centraux.*

Ces facteurs incitent les régions frontalières à développer des réponses originales (sur le plan des espaces concernés ainsi que des solutions institutionnelles développées), réponses qui ont en commun – outre leur caractère récent, expérimental et évolutif – un haut degré de complexité: contrairement aux rapports traditionnels entre deux ou plusieurs États, ces modes de coopération supposent des réagencements institutionnels, tant verticalement – transformations des rapports entre États et collectivités infranationales – qu'horizontalement – développement de multiples modèles de coopération ad hoc.

¹ (1) Pfister Barbara, Vodoz Luc, Rey Michel (1998), *Le cas de l'„Espace Mont-Blanc“*, Lausanne, C.E.A.T.; (2) Ratti Remigio, Alberton Siegfried, Castiglione Gian Fausto (1998), *Le cas de la „Conférence Permanente des Chambres de Commerce Suisses et Italiennes des Régions Frontières“ et du „Conseil Syndical Interrégional Tessin-Lombardie-Piémont“*, Lugano, IRE; (3) Leresche Jean-Philippe, Malatesta Dominique, Bassand Michel (1998), *Le cas de l'Arc jurassien*, Lausanne, IREC-EPFL (rapport n° 141); (4) Braillard Philippe, Devouassoux Christophe, Guindani Silvio (1998), *Le cas de la région franco-valdo-genevoise*, Genève, Université de Genève.

² Vodoz Luc et al. (1999), *Vers de nouveaux modes de coopération régionale transfrontalière? Evaluation comparative et propositions d'améliorations*, Berne + Lausanne, FNRS + C.E.A.T. (117 p.).

2.2 L'objet et les objectifs de la recherche

Le recours systématique au terme „coopération“ n'est pas neutre. Tout d'abord parce qu'en évoquant l'agir ensemble, le travailler ensemble, le produire ensemble, ce terme confine immédiatement celui qui l'utilise dans le registre du faire – plutôt que dans celui de l'être; la coopération caractérise dès lors un mode relationnel dans lequel l'intentionnel (l'œuvre commune, le projet) prédomine sur le donné. A défaut d'être ensemble, l'on fait ensemble. D'autre part, privilégier le terme de coopération, c'est aussi implicitement mettre la dimension conflictuelle des relations au second plan, si ce n'est la nier. Parler „coopération“, c'est donc mettre en avant les *bonnes intentions* des divers partenaires qu'elle met en jeu.

Mais les choses se corsent lorsqu'on qualifie la coopération de *régionale* – avec le vain espoir que s'en trouve clarifiée la dimension spatiale de cette coopération. Car la région n'est pas qu'un espace: au sens étymologique – où région renvoie à *regere*, gouverner – elle est davantage un *projet*, l'expression d'une volonté politique, et corollairement l'aire de territorialité d'un pouvoir souverain. La région se décline alors en termes de *territoires* – territoire d'appartenance, territoire d'action politique, territoire de légitimation, etc. – plutôt que d'espace. Contrairement à une vision „en puzzle“ – dans laquelle la région constituerait une surface aux contours précis, harmonieusement imbriquée avec les surfaces voisines, sans superposition ni espace vide – la région au sens où nous l'entendons est à géométrie variable: a priori, sa morphologie est „molle“; elle dépend tant des acteurs que des moments, ou encore des enjeux en présence. C'est donc une approche *fonctionnelle* de la région que nous adoptons – même si, pour les besoins de l'action collective, les contours de telle ou telle région sont parfois figés, provisoirement ou plus durablement, par décalque sur une sélection de limites politiques ou administratives préexistantes.

En première approximation, la coopération régionale peut donc être définie comme étant la manifestation d'une volonté politique liée à un territoire transgressant, au moins potentiellement, les découpages institutionnels – une „adhocratie“ sur des territoires à géométrie variable. Quant à la dimension *transfrontalière* de la coopération régionale, elle indique l'ensemble de points sur lequel cette transgression est la plus évidente: la frontière-ligne entre deux États souverains; ou, en adoptant une autre perspective – qui mette en avant la frontière-zone (*frontier*) plutôt que la ligne de démarcation (*border*) – cette dimension transfrontalière renvoie à l'existence d'une ligne de frontière perçue comme *articulation* majeure de la coopération régionale en question – voire comme enjeu central de la coopération.

En tant que point de jonction – et/ou de rupture – entre l'interne et l'externe, la frontière constitue aussi un enjeu politique et symbolique fort sous l'angle de la politique extérieure helvétique, de même qu'un enjeu socio-économique dont l'importance ne cesse de croître, avec l'inéluctable intensification des relations entre la Suisse et l'Union européenne (ou entre leurs composantes).

L'objectif de cette recherche consiste dès lors à mieux comprendre quelles sont les *conditions* les plus propices au développement de la coopération régionale transfrontalière (CRT), à identifier ses *modalités* concrètes, à jauger ses *résultats* et ses *potentialités*, puis à formuler, à partir de cet ensemble d'analyses et tant que faire se peut, des *propositions* visant à *améliorer l'efficacité* des opérations de CRT – tout en enrichissant le corpus de réflexions théoriques développées en relation avec notre problématique.

2.3 Le questionnement et la méthodologie

Les investigations ont été structurées autour de quatre groupes de questions, portant sur:

1. les évolutions qu'ont traversées les diverses formes de CRT examinées, leur efficacité respective, et la nature des facteurs contribuant à cette efficacité;
2. l'apport de ces opérations et structures de CRT en termes d'ajustement à la situation actuelle de la Suisse par rapport à l'Union européenne, ainsi que de réduction des écarts entre espaces fonctionnels et institutionnels;
3. la problématique de la légitimité des opérations de CRT (transparence des processus de décision, participation des citoyens, contrôle démocratique);
4. les perceptions de la frontière, les définitions, utilisations et significations qui lui sont attachées.

Cet ensemble de questions a ensuite été formalisé sous forme d'une dizaine d'hypothèses, regroupées en trois blocs portant sur (1) les conditions d'une CRT efficace, (2) les modalités de fonctionnement de la CRT, et (3) ses résultats et potentialités.

Formulées au début des travaux, ces hypothèses ont par ailleurs été partiellement conçues en „appui“ sur un postulat-cadre, selon lequel *les modes de CRT examinés sont conditionnés par les tensions existant entre les enjeux de politique régionale et ceux de l'intégration européenne*. En outre, ce postulat a pour corollaire le présupposé que d'une part les acteurs régionaux agiraient davantage selon une logique *fonctionnelle* privilégiant les préoccupations de développement et d'intégration *régionaux*, d'autre part les acteurs centraux (acteurs nationaux et de l'UE) privilégieraient une logique plus *institutionnelle*, centrée prioritairement sur les enjeux de l'intégration *européenne*.

Au niveau méthodologique, nous avons retenu une approche inductive et comparative, où l'analyse des informations collectées sur chacun des quatre terrains s'oriente vers la construction d'un cadre conceptuel intégré, permettant une appré-

hension transversale des caractéristiques des opérations de CRT considérées, ainsi que des facteurs explicatifs qui les sous-tendent.

Une fois les études de cas réalisées (analyses documentaires, entretiens semi-directifs avec une centaine d'acteurs concernés), l'analyse comparative a permis de mettre en relief les convergences et divergences puis, après avoir complété la récolte d'informations par des entretiens avec quelques acteurs fédéraux, a conduit à formuler des propositions transversales ainsi qu'à dégager des conclusions plus globales.

3 SYNTHÈSE COMPARATIVE DES RÉSULTATS EMPIRIQUES

Les hypothèses de recherche servent d'ossature pour la restitution comparée des principaux résultats conjoints des études de cas. Avant d'examiner plus en détail les informations issues des terrains, il y a lieu de rappeler la diversité des opérations de CRT examinées dans le cadre de ces études de cas, diversité qui n'est pas sans conséquences, notamment sous l'angle comparatif.

Il y a certes les différences géographiques, économiques, socio-culturelles, des espaces de référence considérés, ainsi que leur inscription dans des temporalités variables; mais il y a surtout des différences de nature politique et institutionnelle entre les opérations de CRT en question: alors que le cas italo-suisse met aux prises des acteurs principalement privés, les trois autres cas relèvent en premier lieu d'acteurs publics, insérés dans les pyramides institutionnelles nationales, aux échelons les plus divers – et dont les rôles respectifs sont plus ou moins importants selon les cas de CRT.

Bien qu'elle ne pose pas de problème méthodologique insurmontable, l'hétérogénéité des terrains induit naturellement certaines difficultés sous l'angle comparatif. Elle justifiera notamment que pour certaines dimensions de notre problématique, l'un ou l'autre des cas aura un statut marginal, ne pouvant pas être mis sur „pied d'égalité“ avec les autres.

3.1 Le terreau de la coopération régionale transfrontalière

Notre premier jeu de trois hypothèses visait à structurer l'identification des conditions qui permettent à une opération de CRT de voir le jour et de se développer de manière efficace – l'efficacité étant définie comme le rapport entre les résultats et les objectifs de la politique en question.³ En substance, ces hypothèses revenaient à tester la validité des affirmations suivantes:

- ce sont essentiellement les enjeux concrets (pragmatiques) auxquels les régions transfrontalières sont confrontées qui donnent aux acteurs régionaux l'impulsion les incitant à mettre sur pied des mécanismes de CRT, et qui en orientent le développement;
 - en revanche, les acteurs centraux (nationaux et de l'UE) se préoccupent de CRT essentiellement en fonction des enjeux liés à l'intégration européenne;
 - par ailleurs, des mécanismes de CRT efficaces supposent le développement d'une identité transfrontalière, d'un sentiment d'appartenance à un espace transfrontalier;
 - et plus l'action des acteurs régionaux peut se développer de manière autonome (par rapport aux instances nationales ou supranationales), plus elle a de chances d'être efficace;
 - néanmoins, le soutien des acteurs centraux contribue aussi à renforcer l'efficacité des opérations de coopération transfrontalière menées par les acteurs régionaux.
- ☐ Le rôle majeur des enjeux régionaux concrets

Pour l'essentiel, ce sont effectivement des enjeux ressortissant à des pratiques, au réel, à la vie courante, autrement dit des enjeux concrets *tels que perçus par les acteurs régionaux* qui ont constitué l'impulsion déterminante pour entreprendre des opérations de CRT – ou qui, dans le cas de l'Arc jurassien, servent de nouveaux points d'ancrage pour la coopération actuelle.

L'importance des enjeux concrets mis en avant comme fondements de la CRT ne doit cependant pas masquer l'existence d'enjeux plus politiques – idéologiques ou stratégiques – que ces derniers relèvent de la volonté d'intégration européenne (cf. notamment les cas jurassien et „genevois“) ou, sur un autre plan, du réagencement des souverainetés entre l'État central et les acteurs régionaux (cas de l'Espace Mont-Blanc). Mais quelles que soient les conceptions ou stratégies sous-tendant les dynamiques régionales transfrontalières, les enjeux pragmatiques auxquels doivent faire face les collectivités régionales y jouent toujours un rôle crucial.

- ☐ La politique d'intégration européenne cherche ses marques

Le principe de subsidiarité – pierre angulaire de la répartition des compétences entre niveaux institutionnels helvétiques – s'applique aussi à la CRT: les niveaux infranationaux sont jugés mieux à même de gérer les relations de proximité, la Confédération n'étant mobilisée qu'à partir du moment où le niveau spatial d'intervention ou la nature des questions à traiter le requièrent.

³ S'agissant de politiques transfrontalières développées par les acteurs régionaux, c'est *d'abord* en fonction de leurs propres objectifs que cette efficacité est définie. La mesure de l'efficacité à l'aune des critères des acteurs centraux sera néanmoins aussi prise en compte.

La Confédération n'a donc pas développé d'emblée une politique *active* de soutien à la CRT; l'initiative communautaire. Interreg I,⁴ par exemple, a suscité la participation de plusieurs cantons frontaliers, sans que la Confédération s'y implique. La stratégie fédérale a cependant évolué au cours des années 1990, ce qui s'est manifesté notamment par la participation fédérale à l'initiative communautaire Interreg II – principale modalité actuelle de participation *active* de la Confédération à la CRT – ou encore par l'ouverture, au sein du Département fédéral des affaires étrangères, du Service d'information et de coordination en matière de coopération transfrontalière (1994). Avec la montée en puissance des enjeux d'intégration européenne, et avec l'objectif stratégique d'adhésion à l'UE affirmé par le Conseil fédéral en novembre 1993, la CRT est devenue l'une des politiques mobilisées par la Confédération comme appui à la réalisation de ses nouvelles ambitions.

On ne peut cependant en déduire que les acteurs centraux se préoccupent de la CRT exclusivement en relation avec la problématique de l'intégration européenne. Il est d'ailleurs remarquable que la plupart des acteurs fédéraux impliqués dans certaines de ces opérations de CRT n'appréhendent que secondairement ces opérations en tant que „petite“ politique extérieure, que politique extérieure „de proximité“.

☐ L'identité transfrontalière est concomitante du projet politique

L'ensemble des études de cas réalisées converge vers l'affirmation d'une hypothèse qui consisterait à considérer l'exigence d'une identité transfrontalière préexistante comme une condition à l'efficacité de la CRT: aucun prérequis sous forme d'identité *historiquement ancrée dans le territoire transfrontalier* ne paraît indispensable pour servir d'appui au développement de la CRT.

Le développement d'une identité transfrontalière semble en revanche être à la fois le résultat de la CRT et l'une de ses courroies d'entraînement. Et le terme „régional“ retrouve ici l'une des dimensions majeures de sa définition originelle: s'il y a identité régionale, c'est beaucoup plus en relation avec une *région-projet politique* qu'en relation avec une région-espace.

☐ Quelle convergence entre les stratégies régionales et nationales?

Globalement, l'hypothèse d'une corrélation entre autonomie régionale et efficacité de la CRT n'est pas systématiquement corroborée par les études de cas, et de loin. Au-delà de la question des ressources financières – dont la mobilisation constitue aussi un indicateur du degré de priorité politique accordé à la CRT – ce n'est pas tant le degré d'*autonomie* politico-juridique des acteurs régionaux (par rapport aux acteurs centraux) qui semble influencer l'efficacité des politiques transfrontalières que le degré de cohérence, de complémentarité, de convergence et de synergie entre les stratégies régionales de part et d'autre de la frontière, ainsi qu'entre ces dernières et celles des capitales nationales.

3.2 La coopération régionale transfrontalière au quotidien

Notre second jeu d'hypothèses était conçu de manière à interroger les terrains quant aux modalités de fonctionnement de la CRT. Ces hypothèses suggéraient que:

- les acteurs centraux envisagent l'amélioration de l'efficacité de la CRT essentiellement par le biais du renforcement de son institutionnalisation;
- les acteurs régionaux estiment en revanche qu'outre l'institutionnalisation de la CRT, celle-ci doit pouvoir s'appuyer sur de nouveaux instruments juridiques;
- les problèmes émergeant en relation avec la globalisation économique et territoriale constituent des impulsions à la créativité, laquelle se traduit par des innovations au niveau de la conception et de la mise en œuvre de la CRT.

☐ L'institutionnalisation de la CRT

Parmi les quatre espaces de CRT considérés, la préoccupation institutionnelle prend globalement des figures fort contrastées: relativement mineure dans les cas „genevois“ et „tessinois“; plus significative dans le cas jurassien et celui du Mont-Blanc, où l'institutionnalisation est respectivement perçue comme un frein ou un levier. Ce caractère de frein ou de levier reflète la tension entre souplesse et stabilité nécessaires à l'action régionale; tension qui se manifeste pragmatiquement sur le terrain de la CRT – entre la nécessité de pouvoir opérer sur des territoires à géométrie variable et celle de pouvoir asseoir sa légitimité sur un dispositif régional reconnu face à l'interlocuteur national – et qui devient problématique dès lors que les institutions correspondantes ne sont pas à même de prendre en compte ce double enjeu contradictoire de souplesse et de stabilité.

☐ Le développement de l'arsenal juridique

Sous la double pression de l'intégration européenne et de l'émancipation régionale, les États membres du Conseil de l'Europe ont progressivement transformé les conditions juridiques de la coopération transfrontalière entre leurs collectivités territoriales. Alors que la Convention de Madrid (ouverte à signature en 1980, et actuellement en vigueur dans vingt États) encourageait les États à favoriser la coopération transfrontalière sans leur donner les moyens juridiques de réaliser des actions communes concrètes, son premier Protocole additionnel – signé à Strasbourg en 1995, et entré en vigueur le 1^{er} décembre

⁴ Interreg est un programme de l'UE, piloté par la DG XVI de la Commission européenne, et pour lequel d'importants moyens financiers (provenant des fonds structurels de l'UE) sont mobilisés en faveur des zones frontalières, qu'il s'agisse de frontières entre États membres de l'UE ou entre ces derniers et des États limitrophes de l'UE.

1998 – offre maintenant des instruments beaucoup plus opérationnels, tels que la possibilité de créer des organismes transfrontaliers dotés d'une personnalité juridique et d'un budget propres. Ce récent essor de l'arsenal juridique répond aux attentes de nombreux acteurs régionaux.

Le caractère extrêmement récent des développements juridiques en question explique sans doute en partie leur absence de mise en œuvre dans les espaces de CRT étudiés. Mais là ne réside pas la seule explication: c'est bien évidemment la volonté (et la possibilité) politique de recourir à l'instrument juridique qui est en question. Non pas que les acteurs régionaux soient réticents à se doter des moyens d'accroître leur autonomie; mais la mise au point d'un cadre juridique ad hoc pour chaque espace de coopération se heurte à la double problématique du risque de rigidification des structures et territoires de coopération d'une part, de la négociation croisée entre acteurs centraux et régionaux de deux voire trois États d'autre part. Il y a donc à la fois l'enjeu de la tension entre souplesse d'une part, stabilité et légitimité de l'autre, et celui de la complexité politico-institutionnelle des configurations d'acteurs qu'une négociation internationale multi-niveaux implique: une pleine mise à profit des nouvelles munitions juridiques prendra encore du temps.

☐ Effets et impacts de la globalisation

La relation apparaît faible non seulement entre globalisation des échanges et évolution des formes institutionnelles transfrontalières, mais aussi entre globalisation et sentiments identitaires: le gouffre entre échelles régionales et territorialité mondialisée est tel que ces deux niveaux sont appréhendés par les acteurs régionaux comme étant presque totalement déconnectés. En outre, la dimension identitaire de la CRT se manifestant, on l'a vu, au travers du projet politique plutôt que comme substrat a priori, la question d'un „reformatage“ identitaire comme résultante directe de la globalisation perd sa pertinence, les évolutions de la dynamique régionale transfrontalière s'imposant comme variable intermédiaire majeure entre globalisation et appartenances régionales transfrontalières.

Les tentatives politiques d'améliorer l'adéquation entre système institutionnel transfrontalier et territorialité fonctionnelle relèvent donc beaucoup plus d'une réflexion à l'échelle régionale qu'elles ne révèlent une stratégie de positionnement à une échelle territoriale élargie: si l'on constate des enjeux d'articulation entre logiques économique et socio-politique ou, sous un autre angle, entre territoires fonctionnels et territoires politico-institutionnels, c'est primordialement au niveau régional qu'ils se manifestent.

Reste que les initiatives communautaires Interreg et leurs pendants helvétiques sont aujourd'hui en train de changer d'échelle – avec l'introduction de volets transnational et interrégional en complément au niveau transfrontalier – ce qui ne manquera pas de se traduire par l'émergence de nouvelles scènes de coopération, peut-être complémentaires, mais certainement aussi concurrentes avec le niveau de la CRT.

3.3 L'efficacité de la coopération régionale transfrontalière

Cinq hypothèses de recherche circonscrivaient le questionnement relatif à l'efficacité (actuelle et potentielle) de la CRT. Elles ont servi à tester:

- l'importance relative des réalisations concrètes d'une part, des processus de concertation et de prise de conscience de l'autre;
- les apports de la CRT sous l'angle du potentiel de développement régional, ainsi que sous celui de la perception de la problématique de l'intégration européenne de la Suisse;
- la relation entre dimension démocratique et efficacité (potentielle) de la CRT;
- les perceptions de la frontière qui prévalent – selon le triptyque „frontière-obstacle, frontière-filtre, frontière-zone de contact“ – et leur impact en termes d'efficacité de la CRT.

☐ De l'apprentissage à l'action: une évolution nécessaire et difficile

S'agissant de politiques relativement récentes dont la caractéristique majeure est d'associer des acteurs ancrés dans des systèmes politico-institutionnels différenciés, mais aussi des cadres de référence symboliques hétérogènes (cultures nationales, sentiments d'appartenance et logiques identitaires distincts), il n'est pas surprenant que le très gros effort de *mise en relation* entre ces acteurs soit considéré à la fois comme un objectif même de la CRT, à la fois comme un moyen – voire une étape transitoire – qui se justifie(ra) par les réalisations plus ambitieuses que cette mise en relation devrait rendre possibles. C'est ainsi que personne ne conteste le caractère indispensable de la „coopération des banquets“ – l'informel et le récréatif comme méthode d'interconnaissance transfrontalière – tout en ramenant cet aspect de la CRT à un „simple“ préalable à d'autres dynamiques régionales *plus opérationnelles*, ou encore *politiquement plus significatives*.

Mais le fait que cette modalité de CRT ne mobilise pratiquement que le cercle somme toute extrêmement restreint des „élites“ transfrontalières donne une importance cruciale à sa transformation en véritables politiques régionales transfrontalières – sous peine que la CRT reste une pure affaire d'initiés.

☐ L'apport de la CRT au potentiel de développement régional

Nous avons considéré d'emblée les modes de CRT comme étant conditionnés par les tensions existant entre les enjeux de politique régionale et ceux de l'intégration européenne. Rappelons par ailleurs que la Confédération a justifié sa participation à l'initiative communautaire Interreg II par un double objectif de politique régionale et d'intégration européenne.

La question de l'apport de la CRT au développement régional a fait l'objet d'appréciations contrastées selon les régions examinées. Mais dans la plupart des cas, la CRT est largement justifiée – dans le discours des acteurs ainsi que dans leurs documents de référence – par la perspective d'une valorisation du potentiel de développement régional: *pour les acteurs régionaux*, cette valorisation constitue sans aucun doute la légitimation-phare de la CRT.

Il faut cependant souligner que ce sont la perception et la volonté politique des acteurs régionaux qui constituent les déterminants primordiaux de l'orientation donnée à la CRT, et par conséquent des effets que l'on peut escompter de l'action régionale transfrontalière: sans implication des gouvernements compétents à l'échelle régionale, la relation entre CRT et développement régional s'étiole voire disparaît – au profit de logiques de développement définies à d'autres échelles, qu'elles soient restreintes au niveau local ou inversement recentrées sur des enjeux à l'échelle supra-régionale ou nationale.

☐ A propos des liens entre micro-intégration et macro-intégration

Les enjeux de politique régionale sont systématiquement mis en avant au niveau régional, et ce au détriment des enjeux de l'intégration européenne de la Suisse. Mais la question des relations entre micro et macro-intégration est plus complexe qu'il n'y paraît peut-être au premier abord, tant s'entremêlent, dans les discours des acteurs, les considérations d'ordre idéologique et les approches pragmatiques, les sentiments et les raisonnements, les désirs et les constats – nous dirions presque: le principe de plaisir et le principe de réalité.

L'absence pratiquement totale d'objectifs explicitement orientés vers l'intégration européenne, dans les dynamiques régionales transfrontalières, ne prouve aucunement l'absence de relation entre les deux échelles d'intégration discutées. Elle démontre toutefois le profond gouffre politique qui sépare les acteurs de la CRT et ceux qui ont la charge de la politique extérieure nationale, l'écart magistral entre les visions qui président respectivement à la „petite“ et à la „grande“ politique extérieure.

La Confédération a aujourd'hui encore fort à faire pour insuffler quelques fragments de politique européenne dans les perspectives régionales (transfrontalières). Réciproquement, au stade actuel, il semble qu'elle ne puisse en aucun cas compter sur la CRT pour contribuer à la diffusion et à la réalisation de l'objectif stratégique d'adhésion à l'UE affirmé par le Conseil fédéral. Plus encore: la question de l'éventualité d'un *antagonisme* entre CRT et intégration européenne mérite d'être soulevée. Il apparaît par ailleurs qu'un programme comme Interreg *fait sens*, pour les acteurs régionaux, essentiellement en termes d'action régionale transfrontalière – plutôt qu'en termes d'intégration européenne.

☐ CRT et démocratie: de la légitimation à la mobilisation?

Si la question de la démocratisation est complexe, c'est aussi en raison de la tension à laquelle sont confrontés les acteurs de la CRT, tension entre la préoccupation d'efficacité et celle de légitimité: alors que l'efficacité est couplée avec la marge de manœuvre élargie que confère l'absence de mécanismes de participation populaire et de contrôle politique par les citoyens, la légitimité dépend en revanche précisément du degré et des modalités d'intégration des citoyens dans les processus décisionnels considérés.

Il faut aussi souligner la place spécifique de la politique extérieure parmi les responsabilités de l'acteur public: au niveau régional (cantonal) comme au niveau fédéral, c'est aux instances exécutives qu'appartient la compétence de mener cette politique extérieure, laquelle échappe donc traditionnellement à la participation populaire directe et institutionnalisée, et ne se trouve de même légitimée qu'indirectement.

L'approbation par les parlements cantonaux des politiques de CRT développées par leurs gouvernements pose en outre un problème d'adéquation institutionnelle et territoriale, compte tenu de la non-correspondance (recoupements territoriaux partiels) entre entités cantonales et espaces de CRT. Par ailleurs, le contrôle parlementaire n'est pas forcément une modalité démocratique idoine si – outre la légitimation de la CRT – c'est une mobilisation des citoyens que l'on ambitionne: il garantit certes une certaine transparence des processus de décision; mais il n'offre pas pour autant aux citoyens la possibilité de participer activement au débat ou aux choix stratégiques. Or cette faible présence de la CRT dans l'espace public se traduit sinon par un certain déficit de légitimité, du moins par une faible adhésion et un faible soutien des citoyens à la CRT.

Mais qu'il s'agisse d'octroyer aux populations concernées des instruments de contrôle politique plus ou moins direct ou plus „simplement“ de renforcer la légitimité politique des actions menées au titre de la CRT, la nature de la démocratisation souhaitée et les modalités envisageables pour la participation citoyenne sont multiples: parlement transfrontalier élu au suffrage universel (consultatif, voire doté de pouvoirs décisionnels réels); parlement transfrontalier consultatif composé de délégués des institutions représentatives des diverses collectivités concernées; nouvelles structures thématiques ad hoc; ou encore développement de la communication et de la concertation à partir des institutions existantes. Les propositions ne manquent pas – mais leur pertinence respective est appréciée diversement selon les acteurs interrogés.

Globalement, s'il est délicat d'affirmer l'existence d'une relation de cause à effet directe entre démocratisation et efficacité de la CRT, force est de constater une *corrélation* entre publicité⁵ et performance de la CRT, c'est-à-dire entre son degré d'ouverture et son efficacité.

□ Perceptions, significations et utilisations de la frontière

Les perceptions que les acteurs régionaux ont de la frontière sont pour le moins ambivalentes. Dans toutes les régions étudiées, la frontière est considérée comme une barrière par une part significative des personnes interrogées: les différentiels juridiques et politico-institutionnels sont alors mis en avant comme autant d'obstacles à la collaboration.

Parallèlement, de nombreux acteurs régionaux considèrent en revanche (ou *aussi*) la frontière comme une zone de contact, voire un facteur qui stimule la collaboration de par les problèmes particuliers que sa présence génère: la logique de la *frontière-frontier* prévaut ici sur celle de *frontière-border*, la zone frontalière est valorisée comme un territoire d'appartenance et d'action; les postes de douane ne sont plus des culs-de-sac périphériques, mais des emblèmes marquant une nouvelle centralité transfrontalière.

En cristallisant et en renforçant les perceptions de la frontière et les significations qui lui sont affectées, le vote du 6 décembre 1992 sur l'adhésion de la Suisse à l'EEE a sans doute creusé encore l'écart entre „optimistes“ et „pessimistes“ de l'effet-frontière: les uns estiment que l'intérêt de la CRT s'en trouve démultiplié – comme alternative plus ou moins transitoire, ou comme méthode d'intégration; les autres voient en revanche ce vote comme le couperet qui l'a paralysée. L'on mesure ici l'impact crucial des perceptions – et donc des idéologies dans lesquelles elles se moulent – sur les attitudes des acteurs régionaux à l'égard de la CRT, sur leurs utilisations de la symbolique de la frontière, et corollairement sur leurs opinions quant à la pertinence, l'importance et l'efficacité potentielle de la CRT.

En tout état de cause, la pérennité des problèmes transfrontaliers que les opérations de CRT permettent d'affronter empêche les acteurs impliqués de jeter le bébé avec l'eau du bain: si l'intégration européenne de la Suisse est plus ou moins durablement congelée, les justifications *régionales* à l'action transfrontalière subsistent; or l'isolement de la Suisse n'est pas tel qu'il interdirait les relations transfrontalières. Et en dépit de la „déconvenue européenne“, l'asymétrie (fonctionnelle ou institutionnelle) entre territoires limitrophes peut continuer à conférer à la frontière un caractère de ressource, sur laquelle le maintien voire l'intensification de la CRT peuvent être fondés.

4 MISE EN PERSPECTIVE

Dans ce chapitre, nous nous dégagerons quelque peu des cas étudiés pour nous situer dans une perspective plus globale, afin que l'analyse soit potentiellement généralisable à de multiples cas de coopération régionale développés au travers des frontières nationales helvétiques. Il s'agit notamment de mettre en évidence les caractéristiques des *nouveaux* modes de CRT, ainsi que d'examiner les variables explicatives qui les sous-tendent.

4.1 A quoi sert la coopération régionale transfrontalière?

Formulée quelque peu abruptement, cette question permet de souligner que la CRT n'est évidemment pas un but en soi, qu'elle n'a pas de valeur intrinsèque: c'est en regard des problèmes qu'elle permet de résoudre et des objectifs à l'atteinte desquels elle contribue – ou non – qu'elle doit être évaluée.

Du point de vue régional, la nécessité d'une meilleure intégration fonctionnelle est sans aucun doute une cause primordiale du développement de la CRT. Du point de vue fédéral en revanche, la CRT constitue surtout un levier pour susciter et mobiliser une volonté populaire d'intégration européenne, volonté qui soit mieux implantée dans toutes les régions du pays.

Il n'est pas surprenant que la CRT soit conçue et évaluée à l'aune d'objectifs différents, selon que l'on se place dans la perspective des acteurs centraux ou dans celle des acteurs régionaux: il est probable qu'il en est de même dans la plupart des cas de CRT en Europe. La position des acteurs fédéraux suisses présente cependant la particularité de privilégier des objectifs plus institutionnels – s'agissant à terme de l'adhésion de la Suisse à l'UE – alors que les acteurs centraux des pays voisins n'ayant pas (ou plus) la même préoccupation institutionnelle, ils paraissent raisonner davantage en termes d'équilibres territoriaux, et ce à une échelle spatiale large.

Par conséquent, alors que chez nos voisins, c'est essentiellement *l'échelle territoriale* considérée qui différencie les perceptions et stratégies des acteurs centraux par rapport à celles des acteurs régionaux, côté suisse, les écarts entre acteurs de différents niveaux relèvent en outre du *registre stratégique* dans lequel l'enjeu transfrontalier s'inscrit.

En tant que scènes d'affrontement/conciliation entre objectifs et logiques nationale *versus* régionales, à l'intérieur du pays, les politiques de CRT permettent donc non seulement aux acteurs de chacun des niveaux institutionnels de développer leurs propres stratégies, mais aussi de les confronter. A cet égard, la CRT est aussi un domaine qui exige et induit des processus

⁵ Publicité au sens de la présence sur la scène publique, dans l'espace public.

d'apprentissage entre capitale et régions. En d'autres termes, au-delà de ses objectifs transfrontaliers (fonctionnels et institutionnels, régionaux et centraux), la CRT sert aussi de théâtre pour la redéfinition des relations internes – entre l'État fédéral et ses collectivités territoriales.

4.2 Coopération régionale transfrontalière: „quoi de neuf?“

L'objet de notre recherche a été défini d'emblée en mettant l'accent sur les *nouveaux* modes de CRT, et cette section vise précisément à mettre en évidence en quoi les structures et processus de CRT considérés recèlent une part de „nouveau“. Celle-ci est abordée sous une double acception: „nouveau“ parce qu'apparu récemment (facteur temps); mais aussi „nouveau“ dans le sens d'une différenciation des caractéristiques de la CRT par rapport aux structures et processus politiques régionaux traditionnels (innovation institutionnelle ou politique).

☐ Domaines politiques

De manière générale, l'ampleur du champ des politiques publiques traitées dans le cadre de la CRT a tendance à croître. En effet, sur le terrain de la CRT, les domaines d'action sont devenus extrêmement variés: culture, patrimoine, éducation, formation professionnelle, recherche scientifique, innovation et transfert de technologies, économie agricole et forestière, implantations industrielles, tourisme, migrations, emploi, problèmes sociaux, environnement, aménagement du territoire et urbanisme, transports et communications, énergie, sport, santé publique, sécurité...

Si l'on compare cette liste de domaines d'action avec les compétences dévolues aux cantons en vertu des articles 9 et 10 Cst. féd., l'on constate combien les pratiques politiques helvétiques relèvent d'une interprétation très souple, par la Confédération et les cantons, de ces dispositions constitutionnelles. Ce qui s'explique non seulement par l'histoire de la Confédération et par la culture politique qui en découle, mais aussi par le fédéralisme d'exécution, la nécessité de prendre en compte les compétences dont sont dotées les collectivités territoriales étrangères impliquées dans les opérations de CRT avec la Suisse, ainsi que par le jeu politique confédéral.

En tant qu'enjeu de pouvoir entre capitale et régions, la CRT constitue néanmoins un champ politique sur lequel les acteurs régionaux parviennent à innover, dans le sens d'une valorisation de leur capacité à traiter un nombre accru de politiques publiques.

☐ Configuration des réseaux d'acteurs

Le rôle des acteurs privés fait l'objet de diverses attentes et préoccupations. Les conditions de participation au programme Interreg II sont particulières en Suisse, puisqu'elles favorisent l'émergence d'acteurs privés au sein des réseaux d'acteurs transfrontaliers – alors que les voisins européens privilégient davantage une logique de coopération interinstitutionnelle. D'autre part, les effets d'Interreg en termes de réseaux d'acteurs peuvent être lus à deux niveaux distincts: au niveau opérationnel (montage et réalisation de projets), la présence des acteurs privés s'accroît lentement; en revanche, au niveau stratégique (élaboration des programmes opérationnels régionaux), il y a plutôt renforcement de la dimension institutionnelle de la CRT, seuls les acteurs publics étant impliqués.

Le programme Interreg contribue par ailleurs à un réagencement des réseaux d'acteurs étatiques, puisqu'en associant les États centraux à sa mise en œuvre, il introduit des logiques intergouvernementales (centrales) dans le concert transfrontalier.

Enfin, les configurations d'acteurs publics à l'œuvre varient aussi en termes de rôles respectifs des élus et des fonctionnaires. Or sur ce plan, l'observation de la participation aux structures et processus de CRT révèle, dans plusieurs cas, un retrait des élus au profit des corps administratifs – ce qui non seulement reflète l'actuel déficit de volonté politique dans ce domaine, mais induit aussi de sérieux problèmes de légitimité, ainsi que de visibilité et de lisibilité de l'action transfrontalière.

☐ Échelles spatiales et territoires

La territorialité de la CRT est par essence multiple et variable. De même, les critères de délimitation des espaces de CRT peuvent être arrêtés de diverses manières: dans une logique de *projets* transfrontaliers, cette délimitation est fonctionnelle et contingente; dans une logique plus stratégique de *politique* transfrontalière en revanche, les acteurs de la CRT tendent naturellement à inscrire leur action sur une sélection de limites politiques ou administratives préexistantes, locales ou régionales. Et dans plusieurs territoires de CRT, on observe une combinaison de ces deux logiques.

Cependant, la complexité croissante des imbrications spatiales de l'action politique n'est pas l'apanage de la CRT: le débat relatif à de nouvelles architectures institutionnelles, émergent en Suisse, témoigne de la complexification généralisée des espaces pertinents pour l'action collective. Les échelles spatiales de la CRT sont donc aussi complexes et multiples – ni plus, ni moins – que celles d'autres stratégies ou politiques publiques transgressant les découpages politico-institutionnels traditionnels. En revanche, elles paraissent être plus fluides, dans la mesure où leurs articulations (horizontales et verticales) sont moins formalisées, plus mouvantes; or ce caractère fluide et mouvant des échelles et territoires de CRT, ainsi que de leurs articulations, offre à ses acteurs une marge de manœuvre élargie.

Mais la délimitation des territoires et le choix des échelles ne sont pas qu'enjeux de pouvoirs: ils peuvent répondre à des critères multiples, relevant aussi de la nature des problèmes à résoudre comme des caractéristiques géographiques, démographiques, socio-économiques, culturelles, etc., des espaces considérés.

□ **Articulations avec d'autres espaces d'action publique**

La CRT représente pour les acteurs régionaux une occasion de renforcer leur emprise sur diverses politiques publiques. Mais l'extension de la capacité politique des régions ne se fait pas au détriment de celle de la Berne fédérale, le développement de partenariats verticaux permettant des synergies utiles tant au centre qu'aux périphéries.

Sur un plan plus horizontal, les relations interrégionales se sont développées parallèlement à la relative affirmation du niveau régional et à l'éclosion plus ou moins fortement institutionnelle de nombreuses régions. Au niveau national helvétique, la coordination entre régions telles que délimitées dans le contexte de la mise en œuvre d'Interreg a stimulé les échanges entre acteurs suisses de la CRT. Mais la participation de la Suisse à cette initiative communautaire a aussi conduit à la formalisation d'espaces régionaux suisses; et ce dans une logique relativement *top-down*. Or l'adéquation entre les découpages *top-down* et les régions telles que perçues par les entités infranationales n'est pas évidente.

□ **Logiques cantonales et affirmation régionale**

Si l'on focalise maintenant l'attention sur le niveau régional (en-deça des relations entre régions et autres espaces d'action publique), l'on doit alors aussi considérer ce niveau régional comme étant lui-même une scène d'interactions entre les acteurs rattachés aux collectivités territoriales qui composent la région – cette scène étant à la fois le support et le résultat du projet politique structurant la réalité régionale.

Côté suisse (et abstraction faite des structures de CRT développées sans acteur public), les régions attelées à la CRT sont composées essentiellement de cantons. Mais alors que les cantons détiennent l'essentiel des ressources (politiques, humaines financières, etc.) mobilisables au niveau régional, ils constituent paradoxalement un défi majeur pour la cohésion et pour la capacité politique régionales: l'acteur cantonal est fréquemment tiraillé entre la logique régionale prévalant dans un espace de CRT auquel il est associé et d'autres logiques d'action relevant de sa souveraineté cantonale. La région est ainsi constamment menacée d'écartèlement entre les objectifs et stratégies des différentes collectivités territoriales qui la composent; et ce d'autant plus qu'elle peine à s'affirmer comme une entité légitime, porteuse de sens, et identitairement significative.

Lorsque les affres de la CRT „refroidissent“ les élans transfrontaliers et, côté suisse, leur portée intégrative entre les cantons impliqués dans une même région, ceux-ci tendent alors à recentrer leurs stratégies et pratiques sur d'autres scènes de collaboration, certes intercantionales, mais non-transfrontalières au sens des frontières internationales: l'observation de l'évolution de la CRT montre qu'à des périodes de consolidation du niveau régional (intégration transfrontalière, mais aussi entre collectivités suisses associées autour d'un projet transfrontalier) peuvent succéder des mouvements de repli, ou de report sur des scènes non-transfrontalières.

□ **La nouvelle donne juridique et la double scène européenne**

Sur le plan juridique, les conditions de l'action transfrontalière sont actuellement en pleine mutation, avec l'entrée en vigueur (décembre 98) du Protocole additionnel à la Convention de Madrid sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

Ce traité international, élaboré et ratifié sous l'égide du Conseil de l'Europe, donne aux collectivités territoriales des États signataires la possibilité de se constituer en institutions transfrontalières dotées de la personnalité juridique et d'un budget propre: les États concernés viennent d'ouvrir une brèche importante sur leurs propres flancs, en ébranlant la conception traditionnelle de la souveraineté nationale et de ses claires limites territoriales.

Ce nouvel arsenal juridique constitue-t-il pour autant le formidable tremplin que certains acteurs régionaux perçoivent? L'affirmer serait surestimer l'impact des facteurs juridiques. Et aujourd'hui, tant les acteurs centraux que les acteurs régionaux sont divisés quant aux enjeux réels que recèlent ces traités internationaux.

Au Bureau fédéral de l'intégration par exemple, on considère que le Conseil de l'Europe est une instance en perte de vitesse, et fort marginale par rapport au processus d'intégration à l'UE. Entièrement tourné vers l'objectif stratégique du Conseil fédéral d'adhésion de la Suisse à l'UE, ledit Bureau paraît n'accorder que peu d'attention à cette autre scène de concertation internationale qu'est le Conseil de l'Europe: Bruxelles masque Strasbourg. Les instruments juridiques élaborés par le Conseil de l'Europe offrent néanmoins aux acteurs régionaux une autre scène de référence, un autre cadre conceptuel et politique dans lequel ancrer la CRT – en sus du cadre des relations Suisse-UE, si ce n'est à son détriment.

□ **Professionnalisme et légitimité**

Depuis les années 1980, on constate l'émergence d'une volonté de professionnalisation des activités de CRT. Parallèlement à cette professionnalisation, on constate aussi une tendance à la „dépolitisation“ de la CRT: dans les enceintes de CRT, les

acteurs politiques cèdent de plus en plus fréquemment leurs fauteuils aux fonctionnaires compétents. Or le retrait de nombreux acteurs politiques du devant de la scène tend à restreindre la visibilité de la CRT et à affaiblir sa légitimité.

Mais il faut rappeler que les collectivités publiques n'ont pas le monopole de la CRT, et qu'elles agissent dans un contexte territorial où les acteurs privés tissent leurs propres réseaux transfrontaliers. Or l'action collective au niveau régional en bénéficie aussi: une CRT purement politico-institutionnelle n'aurait ni sens, ni durée, si elle ne se reflétait pas aussi dans une imbrication transfrontalière au niveau de la société civile. L'enjeu qui aujourd'hui reste en suspens est celui de la convergence entre logique politico-institutionnelle et logique privée, du développement de synergies entre ces deux sphères, gage à la fois de légitimité et d'efficacité transfrontalières.

☐ Une période-charnière?

Les années 1990 ont été le théâtre de plusieurs faits politiques significatifs pour la CRT. Sous l'angle de la politique extérieure, les éléments les plus marquants ressortissent évidemment aux relations entre la Suisse et l'UE: vote du 6 décembre 1992 sur l'adhésion de la Suisse à l'EEE, affirmation par le Conseil fédéral de son objectif stratégique d'adhésion à l'UE (1994), négociations bilatérales conclues en décembre 1998. Ces événements ont donné un relief nouveau à la CRT.

Sous l'angle de la politique intérieure, le projet de nouvelle Constitution fédérale, les débats autour de l'évolution du fédéralisme et, plus globalement, les préoccupations de renouvellement de l'architecture politico-institutionnelle de la Suisse, offrent aussi des opportunités de repenser le régionalisme – et donc *aussi* la CRT. Il faudra cependant quelques années de recul supplémentaires pour déterminer de manière étayée si ces années 1990 auront, ou non, constitué un tournant majeur pour la CRT.

4.3 Les facteurs explicatifs

Définie comme étant le rapport entre objectifs et résultats d'une politique – la CRT en l'occurrence – l'efficacité varie naturellement en fonction de chacun des termes de ce rapport: à condition de les mesurer à l'aune d'objectifs étiqués, des résultats mineurs peuvent être considérés comme une preuve d'efficacité; et inversement, des résultats importants peuvent paraître dérisoires, si on les compare à des objectifs très ambitieux.

Par ailleurs, en matière de CRT, les critères d'efficacité doivent être pondérés: les facteurs entrant en ligne de compte ne peuvent pas être évalués de la même manière que pour d'autres politiques publiques, les contraintes politico-administratives, institutionnelles, juridiques, pratiques, diplomatiques, etc., spécifiques à la CRT, imposant d'autres modalités d'appréhension des problèmes, d'élaboration et de mise en œuvre de solutions idoines – et consécutivement un autre rythme ainsi que d'autres échelles de mesure.

Compte tenu de la problématique exposée au chap. 2, et vu l'approche comparative retenue pour cette recherche, nous situons les *objectifs* de la CRT à un niveau global, en nous départissant donc des objectifs particuliers à tel ou tel espace de CRT. Nous nous référons dès lors principalement aux objectifs transversaux – objectifs affichés aux divers niveaux concernés côté suisse, avec des degrés de priorité évidemment variables selon les lieux, les moments et les acteurs – que sont:

- le développement régional,
- la micro-intégration transfrontalière, et
- l'intégration européenne de la Suisse.

Quant aux *résultats*, nous prenons en considération aussi bien les réalisations concrètes (résultats pragmatiques) que l'évolution des projets et perceptions des acteurs régionaux (résultats politiques et symboliques).

Rappelons encore que les deux premiers des objectifs susmentionnés, fortement liés, ont été mis en avant régulièrement par les acteurs de tous les niveaux institutionnels, alors que le dernier n'est apparu que marginalement, ici et là – mais plus fréquemment chez les acteurs fédéraux qu'au niveau régional.

☐ Caractéristiques économiques et territoriales

La pression des enjeux régionaux (ou locaux) varie considérablement selon que l'on se trouve dans une région topographiquement „lisse“, densément urbanisée, comprenant des nœuds d'infrastructures de transports et communications, et dans laquelle l'économie régionale transgresse la frontière nationale, avec notamment d'importants flux quotidiens de travailleurs frontaliers (régions franco-valdo-genevoise et italo-suisse); ou inversement dans une région rurale ou de montagne, mal reliée aux réseaux d'infrastructures, économiquement morcelée par la frontière, et moins densément confrontée aux problèmes que suscitent les flux transfrontaliers (Arc jurassien et Espace Mont-Blanc).

Et que l'on mette l'accent sur l'efficacité pragmatique ou sur l'efficacité symbolique de la CRT, en termes de micro-intégration et de développement régionaux, les caractéristiques économiques et territoriales des régions considérées ainsi que la pression plus ou moins forte des enjeux locaux/régionaux qui y est liée paraissent toujours avoir une influence sur la nature et

l'ampleur des objectifs comme des résultats de la CRT: peut-être encore „jouable“ dans l'Espace Mont-Blanc ou dans l'Arc jurassien, le statu quo ne l'est plus à Genève ou au Tessin.

Sous l'angle de l'intégration européenne de la Suisse toutefois, les quelques acteurs qui attribuent *aussi* cet objectif à la CRT ont de quoi déchanter: quelles que soient les caractéristiques économiques et territoriales des régions considérées, les effets de la CRT sur les perceptions des Helvètes quant à l'intégration européenne de la Suisse semblent être pour le moins limités.

□ Facteurs humains: volonté politique et sensibilités relationnelles

La plupart des acteurs concernés par la CRT – dans les capitales comme dans les régions – ont clairement mis en avant l'importance des facteurs humains comme déterminants de la nature et de l'ampleur des relations transfrontalières. Ces facteurs peuvent être subdivisés en deux catégories principales, d'importance variable: la volonté politique d'abord; et, dans une moindre mesure, les connivences interpersonnelles. Ces deux catégories s'appliquent principalement aux acteurs du terrain.

La volonté politique des acteurs (locaux ou) régionaux peut provenir aussi bien de positions idéologiques que de visions stratégiques, de jeux tactiques, ou encore de considérations pragmatiques. Et lorsque cette volonté faiblit – que ce soit en raison de changements de personnes ou d'évolution des facteurs sous-tendant cette volonté – cela se traduit par un désengagement non seulement des personnes, mais aussi des institutions. Or sans implication active des instances légitimes (gouvernements compétents à l'échelle régionale), la CRT s'essouffle rapidement.

Quant à la volonté politique des acteurs éloignés des terrains de la CRT, elle constitue davantage un reflet ou un relais des volontés politiques régionales de promouvoir la CRT qu'une impulsion déterminante émanant proprement du niveau national.

□ La prégnance des matrices institutionnelles

Qu'il s'agisse d'opérations de CRT développées entre acteurs publics ou entre acteurs privés, les structures de CRT sont bâties à partir d'institutions préexistantes: collectivités territoriales dans le premier cas, organisations socio-économiques dans le second. L'architecture des structures de CRT est dès lors largement influencée par la nature des différentes entités sur lesquelles ces structures sont fondées; et de même, les relations transfrontalières dépendent aussi des caractéristiques des entités préexistantes et de la nature des relations entre ces entités.

Avec Interreg, les configurations institutionnelles engagées dans la CRT ont évolué, dans le sens d'une complexification, l'arrivée d'acteurs centraux (nationaux et européens) au sein des comités mixtes de suivi⁶ introduisant de nouvelles règles du jeu, superposées à celles en vigueur au niveau strictement régional. Dans ce contexte, la Confédération a d'ailleurs adopté un profil bas – sensibilité fédéraliste et principe de subsidiarité obligent.

Globalement, il faut cependant relativiser quelque peu l'influence des matrices politico-institutionnelles, la nature des relations transfrontalières pouvant varier considérablement même à configuration politico-institutionnelle constante.

□ Démocratie semi-directe, processus de légitimation et de mobilisation

Outre les principaux facteurs qui nous paraissent déterminer les conditions, modalités et résultats de la CRT, ainsi que son efficacité, d'autres variables jouent vraisemblablement aussi un rôle, bien que de manière secondaire. Il s'agit notamment de la démocratie semi-directe prévalant en Suisse; du degré d'ouverture des structures et processus de décision ainsi que de la nature et de l'ampleur de la légitimité qui en découle; du poids de l'histoire et des habitudes (inertie institutionnelle); de la créativité politique, institutionnelle et organisationnelle dont font preuve certains acteurs de la CRT; voire encore des pratiques quotidiennes dans les arènes de coopération. Arrêtons-nous brièvement sur la question de la démocratie semi-directe, des processus de légitimation et de mobilisation.

A priori, la démocratie semi-directe n'a pas d'incidence immédiate sur les pratiques de CRT. En effet, tant la „petite“ que la „grande“ politique extérieure relèvent de la sphère de compétence des exécutifs (aux divers niveaux institutionnels) et, hormis dans les scénarios d'intégration formalisée (tels qu'adhésion à des organisations supranationales), elles échappent largement à la participation et au contrôle populaires directs. Toutefois, la démocratie semi-directe ne se caractérise pas uniquement par les procédures relatives aux droits d'initiative et de référendum sur le plan législatif ou constitutionnel, aux trois niveaux institutionnels helvétiques – avec leurs effets directs et indirects. Elle se traduit aussi par une culture politique spécifique, certes contrainte par ses instruments, mais aussi ancrée dans des représentations populaires en partie mythiques.

Or cette culture politique – qui habite les „élites“ politiques aussi bien que les citoyens – n'est pas sans conséquence: la pression à la mise en place de processus de mobilisation et de légitimation étant vraisemblablement plus forte côté suisse, il peut s'ensuivre une „distorsion transfrontalière“ en matière de préoccupations relatives à la démocratisation de la CRT. La tension entre efficacité et légitimité, que nous avons déjà évoquée, n'étant dès lors pas de même nature ou de même ampleur de part et d'autre de la frontière, elle constitue un clivage qui se superpose en partie au clivage dû à la frontière, ce dernier risquant donc de s'en trouver renforcé – au détriment de l'intégration transfrontalière.

⁶ Organes transfrontaliers responsables de la direction stratégique de la mise en œuvre d'Interreg.

5 RECOMMANDATIONS

Dans les monographies consacrées aux études de cas réalisées au cours de cette recherche figurent un certain nombre de recommandations spécifiques, destinées essentiellement aux acteurs de chacune des régions considérées. Nous résumons ici quelques-unes des recommandations transversales formulées dans le rapport final.

5.1 Point de vue régional

Si l'on observe l'évolution récente de la CRT dans les diverses régions examinées au cours de cette recherche, les tendances apparaissent contrastées, allant de l'essor croissant à l'essoufflement patent, en passant par des étapes hésitantes et de relative stagnation, dont l'issue reste aujourd'hui incertaine. Nous suggérons ici quelques orientations, en espérant qu'elles contribueront à enrichir les bases de réflexion dont disposent déjà les acteurs régionaux, en vue d'améliorer l'efficacité de leurs efforts en matière de CRT.

☐ Méthodologie de l'action

Confrontés à des enjeux différents (ou perçus comme tels) de part et d'autre de la frontière, à des divergences d'appréciation de tout ordre, à des antagonismes politiques, à des obstacles de procédure, à des lenteurs opérationnelles ou à d'autres situations plus ou moins enlisées, les acteurs de la CRT sont parfois tentés de privilégier l'action – le technique au détriment du politique: à défaut de s'entendre sur les prémisses, l'on espère se retrouver sur les conclusions; et quoi qu'il en advienne, les réalisations pragmatiques constitueront autant de justifications aux efforts déployés, aux moyens investis. L'initiative communautaire Interreg, au-delà des effets politiquement intégrateurs que peut induire la phase d'élaboration des programmes opérationnels transfrontaliers, a parfois pour effet de renforcer cette logique, de par les „effets d'aubaine“ qu'elle induit.

Une approche alternative consisterait dès lors à éviter d'„agir pour agir“, à recentrer les préoccupations sur l'identification des problèmes les plus cruciaux plutôt que sur la mise en œuvre de solutions „à tout prix“, et à porter davantage d'attention à la méthodologie de l'action qu'à l'action elle-même. Concrètement, une telle approche consiste tout d'abord à admettre la dimension conflictuelle de la coopération, ce qui revient d'ailleurs à lui restituer un caractère plus politique que technique. Prendre en compte les différences, accepter les divergences et reconnaître les conflits permet alors de tenir compte explicitement des asymétries transfrontalières, et de mieux identifier les enjeux stratégiques prioritaires à traiter dans une enceinte de CRT.

Enfin, des échanges plus systématiques entre acteurs de la CRT, consacrés à l'approfondissement des méthodologies d'action respectives, pourraient certainement soutenir les acteurs régionaux dans la recherche et le développement de modes d'action encore plus efficaces. Dans le même sens, le développement d'instruments de monitoring, de controlling et d'évaluation, au niveau régional, se justifierait pleinement, la plupart des régions transfrontalières en étant aujourd'hui cruellement dépourvues. A terme, la mise sur pied d'un observatoire permanent de la CRT pourrait aussi contribuer singulièrement à l'ajustement et au développement des méthodologies de l'action politique transfrontalière.

☐ Ressources financières, politico-institutionnelles et juridiques

De manière générale, la Confédération est bien entendu réticente à financer des politiques publiques relevant de niveaux institutionnels infranationaux⁷ – en dépit du regain d'intérêt qu'elle manifeste à l'égard de la CRT. Cependant, outre les discussions sur la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons, deux phénomènes actuels sont de nature à susciter de nouvelles opportunités de partenariats financiers régions-Confédération: il y a d'abord la volonté fédérale d'„eurocompatibiliser“ les politiques helvétiques, ce en vue de quoi la Confédération est – ou sera tôt ou tard – amenée à négocier de nouvelles règles du jeu avec les cantons, notamment en termes de répartition verticale des compétences ou d'harmonisation horizontale des politiques cantonales. Il y a ensuite la mise en œuvre du futur arrêté fédéral Interreg III; or ce dernier programme étant conçu de manière à stimuler – en sus de la CRT – la coopération transnationale et la coopération interrégionale, il offre aux cantons l'opportunité de développer de nouveaux partenariats avec la Berne fédérale.

Mais l'extension et l'intensification des partenariats ne concerne pas que les relations interinstitutionnelles: des synergies peuvent aussi être développées entre acteurs publics et privés. Des efforts de mise en relation entre acteurs privés comme entre ces derniers et les acteurs publics seraient donc de nature à mieux intégrer les logiques sectorielles, de façon à renforcer leur territorialisation transfrontalière.

Sous un autre angle, avec les réagencements qu'induisent les récents phénomènes de décentralisation en France et en Italie, les domaines d'intervention relevant des collectivités infranationales tendent à se multiplier. L'ouverture du plus grand nombre possible de passerelles institutionnelles ne peut toutefois s'appuyer uniquement sur les réformes en cours dans les

⁷ Il y a bien sûr les crédits Interreg. Rappelons toutefois que les conditions d'octroi et les contraintes institutionnelles liées à Interreg II limitent la portée de ces crédits, comparativement à l'ensemble des opérations de CRT dans lesquelles les collectivités régionales sont engagées.

pays voisins: dans certains cas, c'est du côté suisse qu'il y aurait lieu de faire preuve de créativité, en „travaillant“ les configurations institutionnelles de façon à mettre en place des structures dont les compétences correspondent à celles des interlocuteurs transfrontaliers – par exemple en favorisant l'association d'acteurs *intercommunaux* aux scènes et processus de CRT.

Sur le plan juridique enfin, les nouveaux instruments offrent aux acteurs régionaux une marge de manœuvre et un potentiel de créativité remarquables, qui – sous réserve de la bonne volonté des États centraux – pourraient être concrétisés sous des formes juridiques constituant *de facto* d'importantes ressources politiques et symboliques⁸ pour les acteurs régionaux.

☐ Mobilisation, légitimation, „démocratisation“

La CRT souffre d'un manque de visibilité, de lisibilité, de notoriété – et, partant, de potentiel créateur d'appartenance transfrontalière. Si l'on considère cette politique comme relevant d'une impulsion des acteurs publics visant à *produire de la territorialité transfrontalière* (objectif de micro-intégration), il est normal que les citoyens aient une longueur de retard en termes d'identité et de projet (politique, mais aussi socio-économique) transfrontalier. Cet état de fait n'en est pas moins problématique, le déficit de notoriété de la CRT et le manque de légitimité qui y est lié privant cette politique du soutien socio-économique et politique de la société civile.

Plusieurs de nos études de cas ayant montré la nécessité d'une „démocratisation“ de la CRT afin de renforcer son ancrage dans la réalité régionale, nous insistons ici sur la nécessité de doter la CRT d'une plus grande envergure politique. En plus du souhaitable réinvestissement des scènes de CRT par les élus régionaux, une telle ambition peut être atteinte dans plusieurs registres, sur la plan des procédures et sur le plan institutionnel notamment. Mais c'est sans doute au niveau des processus que les possibilités de „démocratiser“ la CRT sont les plus nombreuses et les plus prometteuses – en termes de mobilisation, et dans la perspective d'une légitimation plus matérielle que formelle. Il s'agit ici de promouvoir la participation des citoyens (organisés ou non), ainsi que des associations, entreprises et autres collectivités privées, en exploitant toute la gamme des modalités imaginables.

En bref: il s'agit d'intégrer plus systématiquement et plus étroitement les acteurs socio-politiques et économiques qui, jusqu'ici, ne font pas partie du petit cercle des „initiés“ de la CRT. Un pas supplémentaire pourrait être fait, consistant à promouvoir la participation des „profanes“ à la CRT sur un plan transfrontalier – les structures institutionnelles transfrontalières assumant *conjointement* le pilotage des processus participatifs face à l'ensemble des (autres) acteurs du territoire transfrontalier.

5.2 Point de vue national

Durant la première phase de cette recherche, alors que nous formalisions les hypothèses communes à l'ensemble des études de cas, nous avons articulé ces hypothèses autour d'un postulat-cadre, formulé de la manière suivante: *les nouveaux modes de CRT sont conditionnés par les tensions existant entre les enjeux de politique régionale et ceux de l'intégration européenne*. Les investigations empiriques au niveau régional ont contredit ce postulat, dans la mesure où la grande majorité des acteurs régionaux conçoivent la CRT presque exclusivement en termes de politique régionale et de micro-intégration transfrontalière. En revanche, ce même postulat est davantage corroboré du point de vue des acteurs fédéraux, qui, avec un ordre de priorités certes variable selon les cas, appréhendent la CRT *aussi* comme contribuant – directement ou indirectement – à l'intégration européenne de la Suisse.

Du point de vue fédéral, et plus largement du point de vue national, les questions essentielles portent dès lors sur les liens effectifs qui existent ou pourraient exister entre CRT et politique d'intégration à l'UE, et sur la manière de renforcer ces liens. Dans cette perspective, au moins trois pistes peuvent être esquissées.

Avant de tracer ces pistes, il y a lieu de rappeler la façon dont la Confédération envisage son rôle en matière de CRT, en distinguant la CRT de manière générale d'une part, le programme Interreg de l'autre: alors que dans le premier cas, la Confédération adopte une position en retrait (subsidiarité *bottom-up*), elle assume, dans le cas d'Interreg, une incontournable fonction de relais entre programme communautaire et mises en œuvre régionales, ainsi que de coordination nationale, voire un rôle de *leadership* (logique européenne *top-down*).

☐ Affirmation politique claire de l'enjeu d'intégration européenne de la coopération régionale transfrontalière

Le Conseil fédéral devrait avoir le courage politique d'affirmer clairement que de *son* point de vue, l'intérêt *majeur* de la CRT réside dans ses potentialités de contribuer à l'intégration européenne de la Suisse – la politique régionale de la Confédération

⁸ Par ressources symboliques, nous entendons ici les nouvelles perceptions et représentations d'un territoire transfrontalier susceptibles d'émerger au sein de la population, avec leur effet intégrateur et socio-politiquement créateur d'une identité transfrontalière projective.

s'appuyant quant à elle sur ses propres instruments (LIM, Regio Plus). Mettre un accent clairement prioritaire sur les enjeux de macro-intégration n'est évidemment pas sans risque, de par les débats et oppositions (aux Chambres fédérales notamment) que le recentrage du discours sur ce plan suscitera probablement. C'est d'ailleurs vraisemblablement pour atténuer ce risque que l'arrêté fédéral Interreg II a été „vendu“ au parlement comme poursuivant un double objectif, et surtout que sa mise en œuvre a été confiée à l'OFDE – facilitant ainsi son assimilation à de la politique régionale. Mais ce que l'on pourrait alors qualifier de frilosité politique a son prix: le brouillage des objectifs réels du Conseil fédéral, au détriment de celui d'intégration européenne – lequel est pourtant prépondérant dans la stratégie du gouvernement fédéral.

Dans le cas d'Interreg, l'affirmation de la volonté politique fédérale pourrait aussi passer par une implication plus intense des représentants fédéraux dans les structures et processus en question. Ceci suppose évidemment d'engager des moyens supplémentaires (ressources humaines surtout); mais dès lors que le Conseil fédéral affiche l'intégration européenne de la Suisse comme étant un objectif stratégique majeur, il paraîtrait pour le moins normal qu'il se donne les moyens de ses ambitions.

□ Renforcement de la direction stratégique fédérale en matière de coopération régionale transfrontalière

Si les acteurs fédéraux ont globalement une perception de la CRT qui correspond au double objectif de politique régionale et de macro-intégration, l'on peine en revanche à identifier lequel des acteurs (ou services) fédéraux assume le *leadership* en matière de CRT. Des efforts de coordination ont certes été déployés récemment, avec notamment l'institution de la Conférence pour l'organisation du territoire (COT). Mais qui dit coordination ne dit pas (encore) direction stratégique.

Sous l'angle de la cohérence politico-administrative, il semblerait a priori logique d'attribuer le *leadership* de la CRT au DFAE,⁹ et plus précisément à son Service d'information et de coordination en matière de coopération transfrontalière. Mais compte tenu de la dotation actuelle de ce service, cela est tout simplement impensable: pour une telle fonction, c'est d'un organe conséquent qu'a besoin la Confédération. Dans ce sens, confier la direction stratégique de la politique fédérale en matière de CRT au Bureau fédéral de l'intégration (BI) pourrait constituer une solution alternative. En outre, le rattachement interdépartemental du BI constituerait un atout d'autant plus précieux que, s'agissant d'une politique combinant intégration européenne et développement régional, DFAE et DFE sont précisément les deux principaux départements concernés.

Globalement, au-delà des enjeux de direction stratégique et compte tenu des ambitions de la Confédération en matière de CRT, les ressources humaines que celle-ci y consacre sont remarquablement insuffisantes; la mobilisation de ressources supplémentaires paraît incontournable: la capacité de la Confédération à faire valoir ses objectifs propres en dépend, de même que la cohérence entre politiques extérieures nationale et régionales.

Mais attention: il ne s'agit nullement de *centraliser* les compétences et responsabilités en matière de CRT; le consensus est d'ailleurs général quant au fait que celle-ci est, et doit rester, une politique intrinsèquement cantonale (régionale). C'est donc bien plus d'un renforcement horizontal de la direction stratégique *au sein de la Confédération* qu'il s'agit, de manière à accroître la cohérence et l'efficacité fédérales dans ce domaine. Autrement dit, sont en question la clarté, la solidité, la stabilité et la vigueur de la position fédérale, de même que la capacité de la Confédération à valoriser sa contribution à la CRT – sans qu'il s'agisse aucunement d'une réappropriation de la CRT par les acteurs centraux.

□ Recherche d'une meilleure adéquation entre conceptions fédérale et régionales des territoires régionaux pertinents

La manière de concevoir les découpages territoriaux de référence pour la CRT n'est pas neutre. Rappelons que la notion fluide de „région“ se traduit par une territorialisation multiple – avec recoupements et superpositions partiels d'espaces d'envergures variées – ou, mieux, par une territorialité à géométrie variable de l'action publique, grâce à laquelle l'on gagne en souplesse ce que l'on perd en clarté et stabilité des espaces et institutions de CRT.

Il n'y a évidemment pas de „solution-miracle“ au problème des découpages régionaux: force est d'accepter le flou et la complexité inhérents à une territorialité multi-échelles. Néanmoins et parallèlement, le temps est sans doute venu, pour les cantons et la Confédération comme au niveau de l'espace public national, d'entamer un vaste débat quant aux découpages politico-institutionnels prévalant en Suisse.

Une telle question dépasse largement la problématique somme toute limitée de la CRT et de la cohérence entre stratégies fédérale et régionales dans ce domaine. La CRT n'en constitue pas moins l'un des domaines politiques au travers desquels se révèlent les enjeux de recomposition politico-institutionnelle et territoriale de la Suisse.

⁹ Il en va peut-être autrement de la coopération transnationale, dont la nature implique la présence de l'OFAT. Mais le fait que l'OFAT doive assumer un rôle de premier plan dans ce domaine n'interdit pas d'envisager une direction stratégique – où qu'elle soit située – portant sur l'ensemble des politiques extérieures régionales: CRT, coopération transnationale et coopération interrégionale.

6 CONCLUSIONS

Rappelons que le programme national dans le cadre duquel s'inscrit notre recherche est focalisé principalement sur la politique extérieure suisse, sa cohérence et son efficacité. Et bien que la CRT soit essentiellement du ressort des autorités cantonales, nos premières conclusions se réfèrent davantage au point de vue fédéral.

□ L'enjeu européen

Avant d'entamer nos travaux, nous constatons notamment la place occupée par les entités régionales sur le „front“ de la politique extérieure, et la tendance au réagencement des souverainetés (entre instances nationales et régionales, fédérales et cantonales) qu'induit l'investissement du champ de la politique extérieure par des entités infranationales. Nous nous interrogeons alors quant à l'apport de la CRT en termes d'ajustement à la situation actuelle de la Suisse par rapport à l'UE.

Largement empirique, cette étude nous a tout d'abord amenés sur les terrains régionaux, où nous avons constaté la prégnance étonnamment faible des enjeux relatifs à l'intégration de la Suisse à l'UE; puis dans l'administration fédérale, où en dépit de la dualité des objectifs attribués à la CRT, existe cependant l'espoir que cette politique contribue aussi significativement à la maturation de la „cause européenne“.

Le soutien que la Confédération apporte actuellement à la CRT (soutien politique et, dans le cas d'Interreg surtout, financier) se justifie par cet espoir: sans celui-ci – et compte tenu de l'existence d'autres instruments nationaux de politique régionale – on voit mal quel argument solide justifierait l'appui actif de l'État fédéral à des politiques de proximité relevant des compétences cantonales. Or notre recherche nous conduit à mettre en doute le bien-fondé de cet élément de la stratégie fédérale relative à l'intégration européenne: non, la CRT n'influence pas significativement les perceptions des acteurs régionaux quant à la problématique de l'adhésion de la Suisse à l'UE!

Deux éléments viennent toutefois nuancer le propos: premièrement, en s'associant à Interreg (principale modalité de participation de la Confédération à la CRT), la Berne fédérale resserre ses propres liens avec l'UE (signal politique, mais aussi effet de coresponsabilisation). Et deuxièmement, le faible impact de la CRT sur l'intégration européenne de la Suisse s'explique probablement aussi par la faiblesse des moyens (humains, financiers, politiques) que l'État fédéral y consacre; et l'on ne peut exclure qu'une augmentation relativement importante de ces moyens permettrait d'atteindre un „seuil critique“, à partir duquel les objectifs fédéraux d'intégration européenne atteindraient la notoriété et la clarté symbolique nécessaires à leur pénétration efficace au niveau régional.

Par ailleurs, la Confédération a pris le train de la CRT en marche: elle tente de greffer ses ambitions européennes sur une politique préexistante, et initialement alimentée par des enjeux régionaux sans rapport direct avec le niveau „macro“ de l'intégration; autrement dit, la Confédération tente de mettre à profit la dynamique de la „petite“ politique extérieure, au service des objectifs de la „grande“. Or globalement, la construction européenne en marche paraît être relativement dépourvue d'incidence sur les relations régionales au travers des frontières nationales helvétiques, et réciproquement. La mise en évidence ou la création de liens entre les deux niveaux d'intégration que sont le transfrontalier et l'international est donc délicate.

Enfin, alors que jusqu'au début des années 1990, la Confédération se préoccupait peu de CRT – les cantons y jouant de toute évidence un rôle prépondérant – les acteurs régionaux percevaient certainement l'État fédéral comme un „poids“ dans ce domaine: il leur fallait déployer diverses stratégies afin de disposer de la marge de manœuvre juridique et politique nécessaire à la réalisation de leurs ambitions régionales transfrontalières. En revanche, dès le début de cette décennie – et surtout dès 1993 – la montée en puissance des enjeux d'intégration européenne a inversé la vapeur: les relations internationales ont investi le devant de la scène politique suisse, faisant ombrage au caractère novateur et au dynamisme de la CRT. Cependant, ce renversement de situation n'a pas – du moins pas encore – débouché sur une convergence accrue entre CRT et politique extérieure nationale: si l'asymétrie s'est réduite sous l'angle de la clause du besoin – la Confédération étant elle aussi devenue „demandeuse“ de CRT – elle perdure néanmoins en termes d'objectifs. Le fossé entre micro-intégration et développement régional d'une part, macro-intégration de l'autre, reste ouvert; et les synergies entre „petite“ et „grande“ politique extérieure restent très limitées.

D'un autre point de vue, l'on pourrait certes se demander si, à défaut de contribuer à la maturation de la „cause européenne“, la CRT pourrait être valorisée au titre d'une volonté d'adoucir les effets négatifs de la non-intégration de la Suisse à l'UE. Mais recourir à un tel argumentaire, de la part de la Berne fédérale, ne serait pas sans ambiguïté, le soutien de la Confédération à la CRT risquant alors d'être interprété comme relevant d'une stratégie visant à promouvoir cette politique en tant qu'*alternative* à la macro-intégration, plutôt qu'en tant que politique *complémentaire* à celle-ci. Or les objectifs que la Confédération souhaite faire valoir sur le terrain de la CRT sont déjà suffisamment brouillés – au détriment de l'objectif de macro-intégration – pour qu'il faille se garder d'ajouter à la confusion.

Un autre facteur différenciant la logique nationale de la régionale doit être souligné: il s'agit de la nature des enjeux que recèle la CRT pour chacun de ces deux niveaux. En effet, le fait que la Confédération poursuive des ambitions primordialement institutionnelles et inscrites dans le long terme (adhésion à l'UE), alors que les régions ont institué des relations de CRT dans une perspective essentiellement fonctionnelle et privilégiant une temporalité continue (s'agissant de circonscrire et de gérer

„quotidiennement“ les problèmes concrets et immédiats qu'induit leur situation frontalière), entrave sans doute le développement de synergies verticales en matière de CRT.

A plus court terme, les négociations sectorielles entre la Suisse et l'UE relèvent d'ailleurs de la recherche de solutions (provisoires) d'ordre fonctionnel, en „attendant“ que l'intégration institutionnelle comble l'écart entre espaces fonctionnel et institutionnel dont souffre la Suisse sur le plan européen; alors que parallèlement, les régions développent moult modalités de micro-intégration fonctionnelle transfrontalière, avec l'espoir que leur traduction (partielle) sur le plan institutionnel – au niveau régional transfrontalier – soit prochainement possible (en particulier via le recours aux nouveaux instruments juridiques... développés essentiellement sous l'égide du Conseil de l'Europe).

Le questionnement formulé en amont de cette recherche portait notamment sur l'apport de la CRT à la réduction des écarts entre espaces fonctionnels et institutionnels, ou pour le moins à la régulation de tels écarts, dont nous avons constaté l'accroissement. Il est clair qu'une parfaite adéquation entre espaces fonctionnels et institutionnels n'est que vue de l'esprit – les premiers sont intrinsèquement perméables et évolutifs, alors que les seconds sont par définition plus étanches et statiques – d'où l'importance de la régulation entre ces deux réalités spatiales.

Or l'on se trouve, à cet égard, dans une situation paradoxale: avec l'impulsion historique donnée par la France et l'Allemagne à la construction européenne (instauration de la CECA, Communauté européenne du charbon et de l'acier, en 1951), c'est une stratégie utilisant la logique économique et fonctionnelle comme locomotive de l'intégration qui a été privilégiée; logique qui perdure, l'intégration européenne étant aujourd'hui encore plus économique et financière que politique et démocratique. Il en est de même au niveau régional transfrontalier: c'est d'abord par l'intégration fonctionnelle qu'est empoigné l'enjeu de la régulation entre espaces fonctionnels et institutionnels. Dès lors, en valorisant l'objectif d'intégration institutionnelle (cf. affirmation par le Conseil fédéral de son objectif stratégique d'adhésion), la Confédération mobilise une logique qui se trouve en porte-à-faux tant avec la stratégie historique ayant permis de construire le „radier“ de l'UE qu'avec les stratégies mises en œuvre au niveau régional transfrontalier.

Une telle analyse permet de réinterpréter les enjeux des récentes négociations sectorielles Suisse-UE, et d'en positiver la portée: compte tenu de ce qui précède, celles-ci sont appréhendables beaucoup plus comme un salutaire retournement stratégique fédéral – miser sur l'antécédent des enjeux fonctionnels plutôt que sur celui des enjeux institutionnels – que comme un pis-aller boiteux permettant de limiter les dégâts de la non-adhésion, dans l'antichambre d'une pleine et entière intégration de la Suisse à l'UE.

☐ Les relations cantons-Confédération

Au titre des constats fondant cette étude, nous inscrivons le positionnement des acteurs cantonaux en matière de CRT dans une logique de réagencement des souverainetés, sur le plan vertical des relations entre État central et collectivités territoriales. Et nous postulons l'existence de „zones d'ombre“ dans la coordination verticale, avec des risques de conflits de compétences et d'incohérences opérationnelles.

Jusqu'au début des années 1990, ce flou – ou ces tiraillements – dans l'articulation verticale des compétences et stratégies relevant des divers niveaux institutionnels était peu problématique: la Confédération manifestait alors un intérêt limité pour la CRT et laissait une ample marge de manœuvre aux cantons; tandis que ces derniers s'accommodaient relativement bien de la position fédérale en la matière.

Mais avec l'intérêt pour la CRT que la Confédération manifeste aujourd'hui – de même qu'avec la prise de conscience des acteurs cantonaux quant aux enjeux de la macro-intégration – cette configuration verticale subit des mutations: logiques fédérale et cantonales sont amenées à se rencontrer; et donc à se collisionner ou, au contraire, à s'assembler – en termes d'objectifs, de stratégies, de mobilisation des ressources, etc.

Sur les terrains de la CRT et dans l'espace politique y relatif, nous avons constaté que la CRT offre aux acteurs cantonaux un potentiel de valorisation de leur capacité à traiter un nombre croissant de politiques publiques. Nous avons aussi mis en lumière le fait que cette extension de la capacité politique des cantons ne se fait pas au détriment de celle de la Confédération: il ne paraît pas y avoir de frictions rédhibitoires entre compétences fédérale et cantonales, ce qui s'explique sans doute aussi par la longue tradition d'„entendement“ et de „courtoisie fédéraliste“ entre l'État fédéral et les États cantonaux.

Toutefois, la question se pose de savoir si la nature des relations verticales en matière de CRT reflète une tolérance réciproque teintée d'indifférence, ou s'il s'agit davantage d'une volonté de convergence et de bonne articulation entre niveaux institutionnels. Or, quoique formulée de manière sans doute un peu caricaturalement dichotomique, cette alternative n'est pas dépourvue d'enjeux: dans le premier cas, la Confédération peinerait à mettre la CRT au service de ses ambitions; dans le

second en revanche, il reste possible d'espérer une intégration croissante entre objectifs fonctionnels et institutionnels comme entre stratégies nationale et régionales.

Si l'on considère les effets et impacts de la CRT, nous avons vu que celle-ci constitue une forte incitation au développement de partenariats intergouvernementaux ad hoc, y compris sur le plan vertical et interne. De ce point de vue, loin d'écarteler les niveaux institutionnels en présence, la CRT a au contraire pour effet d'intensifier les relations verticales, et peut-être même de les „huiler“. Nous avons d'ailleurs aussi constaté que l'efficacité de la CRT est conditionnée notamment par le degré de complémentarité – ou *a contrario* de concurrence – prévalant entre les matrices institutionnelles sur lesquelles cette politique s'appuie (que ce soit horizontalement ou verticalement). Et dans les cas étudiés, la CRT paraît effectivement constituer un rouage utile à l'instauration progressive de complémentarités verticales, le réagencement des souverainetés lié à cette politique relevant alors du registre des synergies plutôt que de celui des antagonismes.

Mais au fond, l'intensification de partenariats verticaux suscitée par la CRT n'a qu'une incidence secondaire sur la question du réagencement des souverainetés: l'on peut toujours s'attacher à coopérer, que ce soit avec une volonté d'intégration plus ou moins fusionnelle, ou au contraire en recherchant et en obtenant une autonomie croissante. Et si un tel réagencement sera tôt ou tard incontournable (vraisemblablement dans le sens d'une délégation croissante des compétences des collectivités territoriales vers l'État central)¹⁰, c'est certainement bien davantage au travers du débat relatif à la redéfinition de l'architecture institutionnelle de la Suisse – débat que les velléités d'adhésion à l'UE rendent de plus en plus crucial – qu'il prendra corps: dans le champ de la CRT, la question du réagencement des souverainetés apparaît, au terme de cette recherche, moins prégnante qu'il n'y paraissait auparavant.

En matière de CRT, la Confédération se trouve néanmoins aujourd'hui en situation d'opérer un choix politique: entre le maintien d'un „profil bas“, consistant à jouer un rôle relativement marginal au sein des structures et processus de CRT, et un repositionnement stratégique dans le sens d'une implication accrue. Par rapport aux pratiques actuelles, le premier cas de figure revient au statu quo; alors que le second suppose un fort investissement, à la fois politique et financier, sur les terrains de la CRT.

□ Les ressorts de la mobilisation régionale transfrontalière

Notre recherche a permis de mettre en évidence la variété des appréciations formulables quant à l'efficacité de la CRT, notamment selon que l'on se réfère aux objectifs fédéraux ou à ceux des acteurs régionaux. Et en nous penchant sur l'efficacité de la CRT à l'aune des objectifs régionaux, nous avons identifié plusieurs facteurs déterminants à cet égard: de l'ampleur de la „pression au changement“ liée aux caractéristiques territoriales des régions considérées, à l'influence des matrices institutionnelles en présence, en passant par la volonté politique et ses fondements, etc.

On l'a dit, l'adéquation entre espaces fonctionnels et institutionnels relève de la quadrature du cercle. Les acteurs régionaux empoignant la problématique de la régulation entre ces deux types d'espaces primordialement en promouvant la micro-intégration transfrontalière dans une perspective fonctionnelle, c'est essentiellement l'envergure des réalisations contribuant à l'amélioration de la fonctionnalité régionale transfrontalière – et, en amont, les facteurs d'efficacité que nous venons d'évoquer – qui détermine les potentialités de la CRT en termes de régulation des écarts entre espaces fonctionnels et institutionnels.

Mais en réalité, ce n'est sans doute pas la question de l'adéquation entre ces deux types d'espaces qui préoccupe et motive le plus les acteurs régionaux soucieux de CRT: au niveau régional, les enjeux de la CRT sont d'abord de nature fonctionnelle; et c'est plutôt de réduire l'écart entre fonctionnalité actuelle et fonctionnalité souhaitée qu'il s'agit.

Naturellement, à configurations institutionnelles constantes, plus les relations fonctionnelles transfrontalières s'intensifient, plus les décalages entre espaces fonctionnels et institutionnels risquent de croître. Paradoxalement, le renforcement de la micro-intégration régionale transfrontalière accroîtrait alors ces décalages. Toutefois, si l'on prend en compte non seulement la primauté des logiques fonctionnelles qui existe au niveau régional, mais aussi les efforts d'adaptation institutionnelle que celles-ci induisent, il est certainement plus pertinent de considérer que l'intégration institutionnelle régionale transfrontalière suit – dans la mesure du possible, c'est-à-dire avec un irréductible retard relatif – le tempo imprimé par le développement des relations fonctionnelles.

Mais bien que les résultats – symboliques ou pragmatiques – des efforts déployés sur les terrains de la CRT ressortissent en premier lieu à des territorialités fonctionnelles et transfrontalières, deux types de résultats liés à des conceptions territoriales d'une autre nature doivent cependant aussi être rappelés: premièrement, même s'ils découlent de la nécessité et de l'intensification des relations fonctionnelles, les développements relatifs à l'institutionnalisation des relations transfrontalières sont bien réels, et non-négligeables. Et deuxièmement, l'approfondissement ou la restructuration des relations entre collectivités territoriales helvétiques, concomitants de la CRT, sont des phénomènes qui relèvent de relations certes tant fonctionnelles qu'institutionnelles, mais non-transfrontalières (au sens des frontières internationales).

¹⁰ La centralisation d'un certain nombre de prérogatives étatiques s'accompagnant par ailleurs de mesures visant à renforcer la prise en compte des intérêts et points de vue des cantons.

On remarquera enfin l'effet d'auto-entraînement qu'induisent les résultats atteints au travers des activités de CRT. En effet, tant une approche de type coûts-bénéfices (efforts investis *versus* gains obtenus) qu'une approche plus psycho-sociale attentive aux logiques d'apprentissage (effet incitateur des succès) sont à même de mettre en relief l'importance de l'efficacité, non seulement en raison de la valeur intrinsèque des résultats atteints, mais aussi sous l'angle de l'effet multiplicateur que ces résultats déclenchent: dans cette optique, plus on a le sentiment d'être efficace aujourd'hui, plus on a de chances de l'être à l'avenir; le sentiment d'efficacité retend les ressorts de la mobilisation régionale transfrontalière.

□ Les enjeux de „glocalité“¹¹

Nous avons déjà évoqué le paradoxe lié à la nature des objectifs de politique extérieure, objectifs foncièrement institutionnels pour la Confédération, et davantage fonctionnels aux niveaux infra- et supranational. A ces logiques d'action publique hétérogènes doit encore être ajoutée la logique des agents économiques privés, ceux-ci agissant naturellement en fonction d'objectifs exclusivement fonctionnels – que ce soit à une échelle régionale, nationale ou internationale. Mais hormis pour ce qui concerne les acteurs économiques agissant principalement à l'échelle régionale, il n'y a pas pour autant synergie automatique entre la fonctionnalité régionale promue par les collectivités territoriales et la logique fonctionnelle des agents économiques: le décalage des échelles de pensée et d'action – entre fonctionnalités globale et locale – est aussi source d'antagonismes, de divergences, voire de conflits.

Autrement dit, les conditions, modalités, résultats et potentialités de la CRT sont aussi déterminés par des clivages autres que les frontières, les échelons institutionnels, ou encore les logiques fonctionnelle *versus* institutionnelle qui les caractérisent: entre également en ligne de compte la confrontation entre intérêts privés et publics, entre logiques économique et politique, ainsi qu'entre territorialités „globalisée“ et locale-régionale – clivages entrecroisés de manière complexe, comme nous allons tenter de l'expliquer.

Bien que la question institutionnelle soit, pour les acteurs politiques régionaux, affectée d'un degré de priorité secondaire, ces acteurs sont en première ligne pour relever le défi de la production d'une territorialité transfrontalière – en concevant, en mettant en œuvre et en valorisant un projet politique régional transfrontalier. C'est à eux que revient la responsabilité d'insérer les actes opérationnels dans un cadre politique porteur de sens. C'est à eux qu'incombe la tâche de susciter et d'animer un véritable espace public transfrontalier – que ce soit avec ou sans formalisation institutionnelle – sans lequel la territorialité régionale transfrontalière risque fort de végéter à l'état embryonnaire.

Mais le défi de la territorialisation régionale transfrontalière est rendu très délicat par les relations problématiques entre logiques politique et économique-financière: d'un côté, la mondialisation des marchés suscite, par réaction, un renforcement des appartenances identitaires locales ou régionales (cantonales), au mieux nationales, ancrées dans une territorialité largement calquée sur les découpages institutionnels actuels; le territoire politico-institutionnel est en quelque sorte le refuge des citoyens démunis face à la tornade de la mondialisation – or il s'agit ici des territoires d'appartenance traditionnels, et non pas du territoire régional transfrontalier. Dès lors la tentation est grande, pour les acteurs politiques locaux ou régionaux, de valoriser cette territorialité institutionnelle, dans le cadre de laquelle ils ont obtenu leur légitimité d'élus, et au sein de laquelle ils détiennent encore un certain pouvoir, une certaine marge de manœuvre.

De l'autre côté, même si les barrières économique-financières se sont maintenant largement ouvertes, l'abaissement des barrières politico-institutionnelles n'est encore que musique d'avenir; or la logique fonctionnelle qui préside au développement de la CRT s'accommode mal de ces barrières-ci et des entraves qu'elles mettent au développement régional transfrontalier. Par conséquent, en tissant des relations fonctionnelles transfrontalières, les acteurs politiques régionaux doivent transcender les barrières politico-institutionnelles, les contourner, les surpasser.¹²

Les élus régionaux sont ainsi confrontés à la difficulté d'élaborer un message politique qui concilie deux enjeux totalement divergents: le gommage des frontières (pour une nouvelle territorialité, transfrontalière, à vocation primordialement fonctionnelle), et le maintien d'une appartenance identitaire régionale (valorisation de la territorialité non-transfrontalière, enracinée dans un espace institutionnel).

Le champ de la CRT est donc aussi un terrain sur lequel sont mises à l'épreuve les relations entre globalité et régionalisme, entre les enjeux du marché et ceux de la démocratie – l'échelon global étant aujourd'hui largement dépourvu de sens politique, et l'échelon régional ne pouvant s'en passer.

Sachant que les acteurs régionaux, lorsqu'ils définissent leur territorialité transfrontalière, le font davantage selon des critères fonctionnels (économiques ou topographiques) qu'en fonction de critères socio-politiques, culturels ou identitaires, l'on

¹¹ Néologisme emprunté à R. Petrella, évoquant les articulations entre enjeux globaux et locaux.

¹² Il en va de même pour ce qui est des frontières internes à la Suisse: le fait qu'elles constituent des entraves à la logique fonctionnelle est l'une des justifications des velléités de redécouper la Suisse en quelques grandes régions.

mesure l'ampleur des difficultés et le chemin qu'il reste à parcourir pour parvenir à conférer un sens politique à la CRT, à doter cette politique d'un espace public transfrontalier – de manière à y faire adhérer activement les populations directement concernées – ce qui rend d'autant plus évidente la nécessité de „démocratiser“ cette politique, ainsi que de lui donner un profil plus politique que technique.

Pour la Confédération, cet état de fait n'est pas non plus sans conséquence: une analyse et un message beaucoup plus politiques de la question européenne devraient être mis en avant, de manière à réconcilier tant que faire se peut préoccupations économiques et politiques, enjeux globaux et locaux. A cet égard, la référence fréquente, dans les régions, aux instruments juridiques élaborés par le Conseil de l'Europe – instance qui à tort ou à raison a choisi de promouvoir l'intégration européenne par la voie politique – et, inversement, le désintérêt des acteurs fédéraux en charge de la politique d'intégration européenne à l'égard de cette scène supranationale, donne de quoi réfléchir quant à la stratégie d'intégration retenue par le Conseil fédéral, et aux risques de tensions Confédération-cantons qu'elle paraît receler.

De même, le fait que plusieurs cantons se soient récemment dotés de véritables services des affaires extérieures – alors même que l'adhésion de la Suisse à l'UE se traduirait sans doute par la centralisation progressive de diverses compétences cantonales – doit faire réfléchir: en se réorganisant de la sorte, les cantons se préparent-ils „simplement“ à développer les relations régionales (intercantonales et transfrontalières)? Anticipent-ils les possibilités de *lobbying* direct des régions au sein de l'UE? Ou se dotent-ils – dans une perspective plus „strasbourgeoise“ que „bruxelloise“ – de moyens pour valoriser leurs compétences et responsabilités au travers des instruments juridiques institués sous l'égide du Conseil de l'Europe? Une réflexion associant Bureau fédéral de l'intégration et DDIP, voire dans le cadre du Groupe de contact cantons-Confédération, serait sans doute utile à la clarification des enjeux et stratégies en présence.

Bien entendu, le débat quant aux relations entre économie et politique, ainsi qu'entre globalisation et régionalisation territoriales, dépasse largement la problématique de la CRT. Les recompositions territoriales – la fluidification des territoires? – que, sur les terrains de la CRT, force est de constater, constituent néanmoins des phénomènes dignes d'intérêt et susceptibles d'apporter de précieux éclairages sur ce débat. Ne serait-ce que sous l'angle expérimental: n'y a-t-il pas, sur ce terrain, opportunité d'innover, par exemple en instaurant, analogiquement avec la relative volatilité des territoires de l'action publique, une forme de citoyenneté à géométrie variable?¹³ Quoi qu'il en soit, une telle utopie constitue sans doute l'une des pistes à investiguer pour explorer prospectivement les enjeux et conséquences des mutations des rapports entre souveraineté et territoire.

„On a ce sentiment que la démocratie et l'économie de marché sont les deux valeurs qui s'imposent et qu'elles vont avancer toutes les deux de façon simultanée. Or elles sont contradictoires. D'abord sur la question des frontières. Le marché, par nature, n'a pas besoin de frontières, il a même intérêt à les casser (...). Alors qu'au contraire, la démocratie exige des frontières puisqu'elle fonctionne à l'intérieur d'un territoire dans lequel s'impose l'imperium, puisqu'elle exige de savoir qui est citoyen et qui ne l'est pas, qui a donc le droit de prendre des décisions. Le citoyen est défini par l'endroit où il habite, à l'intérieur de frontières. Il y a une contradiction fondamentale entre marché et démocratie et le marché est en train de gagner“ (J. Attali, discours prononcé au Forum de Glion, novembre 1998).

Puisse la CRT être un laboratoire où s'échafaudent des alternatives créatives, originales, à même d'apporter un démenti aux sombres perspectives dépeintes par Jacques Attali.

D'ici là, les régions frontalières seront très certainement encore et toujours confrontées à la nécessité de coopérer au travers des frontières – bon gré, mal gré. Mais les relations entre la Suisse et les États voisins auront sans doute évolué, de même que celles entre État fédéral et collectivités territoriales; et les enjeux de la CRT auront changé de nature: c'est à de nouveaux modes de coopération régionale transfrontalière que nous aurons affaire.

¹³ Non pas une „citoyenneté sectorielle“, dangereuse en termes de légitimité et de transparence des décisions; mais une citoyenneté s'exerçant alternativement dans plusieurs espaces institutionnels, partiellement emboîtés ou superposés, mais à chaque fois clairement délimités en fonction des enjeux soumis aux citoyens.

NFP 42 Synthesis

Les NFP-42 Synthesis peuvent être obtenues gratuitement auprès du
Fonds national Suisse, NFP 42, Wildhainweg 20, CH-3001 Berne

- 1 **Die wirtschaftliche Bedeutung der internationalen Organisationen in** Genf. Elke Staehelin-Witt, Gonzague Pillet. Bern, Oktober 1998.
ISBN 3-9521671-0-X
- 2 **Les acteurs informels et la politique européenne de la Suisse: une enquête empirique.** Maximos Aligisakis, Marc de Bellet, François Saint-Ouen.
Berne, Octobre 1998. ISBN 3-9521671-1-8
- 3 **Szenarien der Schweizer Europapolitik.** Christian Lutz, Lutz E. Schlange.
Bern, November 1998. ISBN 3-9521671-2-6
- 4 **Les Organisations non gouvernementales et la politique extérieure de la Suisse.** Jean F. Freymond, Brook Boyer. Berne, Novembre 1998.
ISBN 3-9521671-3-4
- 5 **Schweizerische Demokratie und Europäische Union.** Astrid Epiney, Karine Siegwart, Michael Cottier, Nora Refaeil. Bern, Dezember 1998.
ISBN 3-9521671-4-2
- 6 **Alternativen zu Europa? Chancen und Gefahren einer Ausrichtung auf aussereuropäische Märkte und die globale Standortkonkurrenz.**
Silvio Borner, Frank Dietler, Stephan Mumenthaler. Bern, April 1999.
ISBN 3-9521671-5-0
- 7 **Öffnung der Schweiz: Verteilungswirkungen, Kompensation und mögliche Strategien.** Aymo Brunetti, Markus Jaggi, Rolf Weder. Bern, April 1999.
ISBN 3-9521671-6-9
- 8 **Tendenzen und Perspektiven im Europäischen Umweltrecht: Implikationen für die Schweiz.** Astrid Epiney, Hanspeter Pfenninger, Andreas Furrer,
Viola Bölscher. Bern, April 1999. ISBN 3-9521671-7-7
- 9 **Is there a (Good) Case for a Strategic Environmental Policy?**
Rolf Weder. Bern, June 1999. ISBN 3-9521671-8-5
- 10 **Differenzierte Integration in Europa – Handlungsspielräume für die Schweiz? Rechtswissenschaftliche Perspektive.**
Roland Bieber, Bettina Kahil, Sonja Poralla (unter Mitarbeit von Maria Isabel Fernandez Utges Manley).
Bern, Juni 1999. ISBN 3-9521671-9-3
- 11 **Die Rückwirkungen der Informationsrevolution auf die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik.** Kurt R. Spillmann, Andreas Wenger, Stephan Libiszewski, Patrik Schedler. Bern, Juni 1999. ISBN 3-907148-00-2
- 12 **Europas Sicherheitsarchitektur: Erfolgsfaktoren, Bestandesaufnahme, Handlungsbedarf.** Heiko Borchert. Bern, Juli 1999.
ISBN 3-907148-01-0
- 13 **Schweizerische Verkehrspolitik im Spannungsfeld der Aussenpolitik: eine Policy-Netzwerkanalyse am Fallbeispiel der 28-Tonnen-Limite.** Markus Maibach, Adrian Vatter, Fritz Sager, Daniel Peter (unter der Mitarbeit von Samuel Hess, Christoph Wicki, Michael Meyrat). Bern, Juli 1999. ISBN 3-907148-02-9
- 14 **Policy Options for Liberal International Investment: the Case of Switzerland.** Brigid Gavin. Bern, December 1999. ISBN 3-907148-03-7
- 15 **Politique extérieure suisse et coopération régionale transfrontalière.**
Luc Vodoz. Berne, Décembre 1999. ISBN 3-907148-04-5

Basé sur quatre études de cas de coopération régionale au travers des frontières suisses, le rapport présente les conclusions de leur évaluation comparative. Les conditions, modalités et résultats de la coopération régionale transfrontalière (CRT) y sont analysés, de même que les divers facteurs déterminants à cet égard. Un accent particulier est mis sur l'efficacité des structures et processus de CRT.

Dès lors qu'on l'appréhende non seulement comme une politique régionale visant à réguler les écarts entre espaces fonctionnels et institutionnels, mais aussi comme une modalité de politique extérieure, la CRT est affublée simultanément d'objectifs de développement régional et d'intégration de la Suisse à l'Union européenne. S'y conjuguent des stratégies cantonales et fédérale, ainsi que la logique politique et celle de l'économie. Le rapport met en évidence ces enjeux multiples et enchevêtrés, et esquisse des recommandations visant à accroître l'efficacité des efforts déployés au titre de la CRT.

Der vorliegende Bericht beinhaltet die Schlussfolgerungen aus vier vergleichenden Fallstudien zur regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (RGZ). Untersucht wurden Bedingungen, ausschlaggebende Faktoren und Ergebnisse der RGZ, wobei der Schwerpunkt auf der Effizienz der RGZ-Strukturen und -Prozesse lag.

Betrachtet man die RGZ nicht nur als Regionalpolitik, die die Spannweite zwischen funktionalen und institutionellen Räumen zu regulieren sucht, sondern auch als Teil der Aussenpolitik, sollte die RGZ sowohl Ziele der regionalen Entwicklung als auch solche der Integration der Schweiz in die Europäische Union enthalten. Sie trägt den Strategien auf Kantons- und Bundesebene sowie politischen und wirtschaftlichen Gepflogenheiten Rechnung. Der Bericht verdeutlicht die vielfältigen, ineinander verflochtenen Problemstellungen und skizziert Empfehlungen, wie die Wirksamkeit der RGZ erhöht werden kann.

The report presents the conclusions of four comparative case studies of regional co-operation across Swiss borders. Regional cross-border co-operation (RCC) conditions, methods and results are analyzed, as well as their determining factors. It mainly focuses on RCC structures and procedures efficiency.

When RCC is considered as a regional policy aiming at regulating disparities between the functional and the institutional spaces, and as a feature of external policy, RCC contains objectives linked to both regional development and Swiss integration within the European Union. RCC combines cantonal and federal strategies as well as political and economical logics. The report points out these various and interrelated stakes, and sketches out recommendations designed to increase the effectiveness of efforts made within the RCC framework.